



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**ANDERSON GONÇALVES COSTA**

**A POLÍTICA EDUCACIONAL CEARENSE NO (DES)COMPASSO DA  
*ACCOUNTABILITY***

**FORTALEZA – CEARÁ**  
**2020**

ANDERSON GONÇALVES COSTA

A POLÍTICA EDUCACIONAL CEARENSE NO (DES)COMPASSO DA  
*ACCOUNTABILITY*

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Educação. Área de Concentração: Formação de Professores.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eloisa Maia Vidal.

FORTALEZA – CEARÁ  
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Costa, Anderson Gonçalves.

A política educacional cearense no (des)compasso da accountability [recurso eletrônico] / Anderson Gonçalves Costa. - 2020.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 156 folhas, acondicionado em caixa com medidas de 19 x 14 cm x 7 mm.

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação, Mestrado Acadêmico em Educação, Fortaleza, 2020.

Área de concentração: Formação de Professores.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Eloisa Maia Vidal.

1. accountability educacional. 2. Estado-avaliador. 3. Política Educacional no Ceará. 4. PAIC. I. Título.

ANDERSON GONÇALVES COSTA

A POLÍTICA EDUCACIONAL CEARENSE NO (DES)COMPASSO DA  
ACCOUNTABILITY

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação. Área de Concentração: Formação de Professores.

Aprovada em: 28 de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA



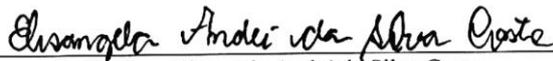
---

Profa. Dra. Eloisa Maia Vidal (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará – PPGE/UECE



---

Profa. Dra. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira –  
MIH/UNILAB



---

Profa. Dra. Elisângela André da Silva Costa  
Universidade Estadual do Ceará – PPGE/UECE

À minha mãe, Adriana Oliveira, e à  
minha avó, Maria do Carmo (*in  
memoriam*). As duas primeiras  
professoras da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não seria possível sem as amizades e os afetos partilhados durante o processo de escrita, por isso,

Agradeço à minha família, em especial à minha mãe, Adriana Oliveira, e ao meu irmão, Victor Costa;

À Profa. Eloísa Maia Vidal por ter me orientado nesse caminho, aceitado a proposta do projeto e ter acreditado em mim quando tudo ficou difícil. Espero um dia ser um pouquinho do que você é;

À Profa. Jeannette Ramos, que me apresentou o campo da política educacional e agora compartilha de mais um momento na minha trajetória acadêmica;

À Profa. Elisângela André, pelas contribuições no momento da banca de qualificação e pelos comentários e apontamentos primorosos no texto;

Aos amigos da Turma 15 do Programa de Pós-Graduação em Educação da UECE;

Às minhas amigas e parceiras de linha de pesquisa, Ana Lídia Lopes e Esmeraldina Januário, sem vocês o caminho teria sido muito mais difícil. Foi bom compartilhar das angústias, mas também das nossas conquistas, sempre com riso e leveza;

Agradeço também à Claudia Sales e a Liduina Gomes. Foram risos, viagens, discussões e compartilhamento de textos que tornaram mais alegre nossa trajetória. Obrigado pelos conselhos e ajuda quando foi necessário;

À minha amiga Brena Andrade que desde a monografia da graduação escuta meus medos, angústias e tensões, sem nunca desacreditar de mim;

À Adriana Nívia Girão, pela amiga que é;

Agradeço as secretárias do Programa de Pós-Graduação em Educação da UECE, Jonelma Lemos e Rosângela Frota, por tirar minhas dúvidas e sempre me atender quando foi necessário;

À Universidade Estadual do Ceará, pelo financiamento na participação de eventos;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de Bolsa de Pesquisa – Código de Financiamento 001.

“Tú no puedes comprar al viento  
Tú no puedes comprar al sol  
Tú no puedes comprar la lluvia  
Tú no puedes comprar el calor  
Tú no puedes comprar las nubes  
Tú no puedes comprar los colores  
Tú no puedes comprar mi alegría  
Tú no puedes comprar mis dolores”

(Calle 13)

## RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo investigar a configuração da política de *accountability* adotada pelo estado do Ceará no escopo do regime de colaboração com os municípios, a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) criado no ano de 2007. O PAIC é uma política educacional que objetiva apoiar os municípios na alfabetização e aprendizagem dos alunos do 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental. É articulado a partir de eixos estruturantes que envolvem a formação de professores, a gestão municipal da educação e a avaliação externa. Cabe ao governo do estado prestar assistência técnica e pedagógica aos municípios, tendo estes últimos a responsabilidade de implementar a política em suas redes. A pesquisa envolveu a investigação dos elementos normativos que configuram essa política educacional; a análise dos pilares que condicionam a política: a avaliação, a responsabilização e a prestação de contas, bem como a forma de articulação destas; por fim, a influência do Banco Mundial na afirmação desse modelo. Para isso, a tarefa investigativa tomou como eixos de análise, com intuito de desvelar as interconexões entre o micro e o macrocontexto: a (i) governança do Estado; os (ii) aspectos jurídicos-políticos; os (iii) aspectos fiscais financeiros; e a (iv) governança multiescalar. A cada um desses eixos estão associadas iniciativas políticas que pretenderam, seja do ponto de vista político, da gestão, ou mesmo, pedagógico, instaurar mudanças organizacionais. O referencial teórico da pesquisa baseou-se nas contribuições de Almerindo Janela Afonso (2000; 2009, e outros) – a partir da sociologia da avaliação – quanto à emergência das políticas de *accountability* nos Estados nacionais e as influências da globalização sobre estas medidas. Também se utilizou autores que discutem em suas obras o tema da educação em interface com a globalização e os efeitos do neoliberalismo (LAVAL, 2004; 2019; FREITAS, 2007, 2009, 2018; LESSARD; CARPERTIEN, 2016, dentre outros). A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo básica e descritiva, e utilizou como procedimento metodológico à pesquisa documental de textos oficiais e técnicos que tratam da política educacional no Ceará. Argumenta-se que no Estado do Ceará, na medida em que se avançou no fortalecimento do regime de colaboração forjou-se a relação entre a coordenação federativa e o *ethos* do Estado-avaliador, facilitado por um conjunto de normas e arranjos institucionais próprios à *accountability*, articulados em um sistema. Foi possível observar que as condições políticas e históricas facilitaram a criação de um sistema de *accountability* que articula normas de indução sobre as municipalidades, mobilizando aspectos legais sob a coordenação estadual. Analisadas as condições sociais, históricas e políticas, é possível

confirmar a hipótese e apresentar características que também justificam a sustentação de um sistema articulado, mesmo que baseado em perspectivas gerenciais. As análises dos processos e dos documentos da política educacional no Ceará, possibilitaram vislumbrar elementos normativos que amarram regras, induzem e condicionam os municípios à *accountability* através de arranjos políticos como o sistema de avaliação, a criação do Prêmio Escola Nota Dez e a própria coordenação estadual da política sob a égide do regime de colaboração.

**Palavras-chaves:** *accountability* educacional. Estado-avaliador. Política Educacional no Ceará. PAIC.

## ABSTRACT

This research aimed to investigate the configuration of accountability policy adopted by the state of Ceará in the scope of collaborative arrangements with municipalities from the Literacy Program at the Right Age (PAIC) created in 2007. This analysis involved the investigation of the normative elements that configure this educational policy; the analysis of the pillars that condition the policy: evaluation, accountability and accountability, as well as how they are articulated; finally, the influence of the World Bank in affirming this model. For this, the investigative task took as axes of analysis, with the intention of unveiling the interconnections between the micro and the macro context: the (i) governance of the State; (ii) legal and political aspects; (iii) financial and fiscal aspects; and (iv) multi-scale governance. Each of these axes are associated policy initiatives intended, either from a political point of view, management, or even teaching, introducing organizational changes. The theoretical framework of the research was based on the contributions of Almerindo Afonso Window (2000, 2009 and others) - from the assessment of sociology - as the emergence of accountability policies in the national states and the influences of globalization on these measures. We also used authors who discuss in their works the theme of education in interface with globalization and the effects of neoliberalism (LAVAL, 2004; 2019; FREITAS, 2007, 2009, 2018; LESSARD; CARPERTIEN, 2016, among others). The research is of a qualitative nature, basic and descriptive, and it used as a methodological procedure the documentary research of official and technical texts that deal with educational policy in Ceará. It is argued that in the State of Ceará, as progress has been made in strengthening the collaboration regime, the relationship between federative coordination and the ethos of the evaluating State has been forged, facilitated by a set of rules and institutional arrangements specific to accountability, articulated in a system. It was possible to observe that the political and historical conditions facilitated the creation of an accountability system that articulates norms of induction on the municipalities, mobilizing legal aspects under the state coordination. Having analyzed the social, historical and political conditions, it is possible to confirm the hypothesis and present characteristics that also justify the support of an articulated system, even if based on managerial perspectives. The analysis of the processes and documents of educational policy in Ceará made it possible to glimpse normative elements that tie rules, induce and condition the municipalities to

accountability through political arrangements such as the evaluation system, the creation of the “Escola Nota Dez” Award and the state coordination itself policy under the auspices of the collaborative.

**Keywords:** accountability education. Evaluator state. Educational policy in Ceará. PAIC.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Orientação para investigação e análise documental</b>	<b>31</b>
<b>Figura 2 - Os três pilares da <i>accountability</i> em Schedler (2004 [1999])</b>	<b>38</b>
<b>Figura 3 – Fases e procedimentos da seleção e análise</b>	<b>73</b>
<b>Figura 4 – Apontamentos da evolução da <i>accountability</i> no Brasil a partir dos achados nos artigos</b>	<b>76</b>
<b>Figura 5 – Dimensões da responsabilização no movimento entre os níveis da federação</b>	<b>84</b>
<b>Figura 6 – Regime de colaboração e gestão por resultados no Ceará com base em Vieira e Vidal (2013) e Albuquerque e Ramos (2015)</b>	<b>98</b>
<b>Figura 7 – Cotas do ICMS pertencentes aos municípios e percentuais vinculados</b>	<b>108</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 – Descritores de busca e achados no Portal de Periódicos da CAPES</b>	<b>72</b>
<b>Quadro 2 – Regras de desembolso no Prêmio Escola Nota 10</b>	<b>116</b>
<b>Quadro 3 – Regras de aplicação no Prêmio Escola Nota 10</b>	<b>117</b>
<b>Quadro 4 – Valores pagos no período 2010 – 2016, escolas apoiadas e premiadas</b>	<b>119</b>

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1 - Indicadores primários e metas estabelecidas - setorial educação - 129  
SWAP II (2008 - 2011)**

**Tabela 2 - Indicadores primários e secundários, metas estabelecidas e 133  
entregues - setorial educação - SWAP II (2008-2011)**

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 – Quantitativo de publicações por periódico</b>	<b>72</b>
<b>Gráfico 2 – Quantitativo de Publicações por ano</b>	<b>73</b>
<b>Gráfico 3 – Agrupamento dos artigos por temática de discussão</b>	<b>74</b>
<b>Gráfico 4 – Variação do Índice de Qualidade da Educação dos municípios no rateio da cota-parte do ICMS (2010-2020)</b>	<b>110</b>
<b>Gráfico 5 – Valores previstos para o PENDEZ em milhões</b>	<b>119</b>
<b>Gráfico 6 – Valores liberados no período 2010 – 2016, escolas apoiadas e premiadas</b>	<b>120</b>
<b>Gráfico 7 – Municípios com escolas que receberam o PENDEZ três vezes ou mais (2º ano) – 2009 – 2017</b>	<b>121</b>

## LISTA DE SIGLAS

APRECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCEAE	Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
COGERF	Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal
CREDES	Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
DF	Distrito Federal
EAE	Estudos em Avaliação Educacional (Periódico)
EUA	Estados Unidos da América
GEPEC	Grupo de Pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICR	<i>Implementation Completion Report</i>
IDE	Índice de Desempenho Escolar
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IQM	Índice de Qualidade do Meio Ambiente
IQS	Índice de Qualidade da Saúde
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAISPAIC	Programa de Aprendizagem na Idade Certa
MEC	Ministério da Educação

NCLB	<i>No Child Left Behind</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIC +5	Programa Aprendizagem na Idade Certa
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PENDEZ	Prêmio Escola Nota Dez
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria da Educação do Ceará
SEER	Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas
SNE	Sistema Nacional de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SWAP	<i>Sector Wide Approach</i>
UNDIME-CE	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>1.1</b>	<b>O problema de pesquisa e a hipótese</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2</b>	<b>Os objetivos da pesquisa</b> .....	<b>27</b>
<b>1.3</b>	<b>Metodologia e estrutura do trabalho</b> .....	<b>27</b>
<b>2</b>	<b>AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO: ELEMENTOS PARA A DISCUSSÃO</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1</b>	<b>Sobre a <i>accountability</i></b> .....	<b>33</b>
<b>2.2</b>	<b><i>Accountability</i> educacional</b> .....	<b>38</b>
<b>2.3</b>	<b>Coordenação Federativa e Estado-avaliador</b> .....	<b>55</b>
<b>3</b>	<b>CONCEPÇÕES E IMPLICAÇÕES DA ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: O ESTADO DA QUESTÃO</b> .....	<b>70</b>
<b>3.1</b>	<b>Dimensões da pesquisa no Estado da Questão</b> .....	<b>74</b>
<b>3.2</b>	<b>Sobre a noção de <i>accountability</i></b> .....	<b>77</b>
<b>3.3</b>	<b>Sobre a relação com as políticas de avaliação</b> .....	<b>79</b>
<b>3.4</b>	<b>Sobre a relação com a responsabilização</b> .....	<b>81</b>
<b>3.5</b>	<b>Sobre a dimensão da prestação de contas</b> .....	<b>85</b>
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA E A POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NO CEARÁ</b> .....	<b>87</b>
<b>4.1</b>	<b>Situando a perspectiva da análise</b> .....	<b>87</b>
<b>4.2</b>	<b>Trilhas da <i>accountability</i> no Ceará</b> .....	<b>90</b>
<b>4.3</b>	<b>O pacto federativo no Ceará: o regime de colaboração entre estado e municípios na política educacional</b> .....	<b>97</b>
<b>4.4</b>	<b>O rateio da cota parte do ICMS: responsabilidade educacional e indução aos resultados</b> .....	<b>101</b>
<b>4.5</b>	<b>O Prêmio Escola Nota Dez: escola premiada x escola apoiada e a punição invisível</b> .....	<b>112</b>

<b>4.6</b>	<b>A política educacional cearense e o Banco Mundial: quando o global e o local se entrelaçam .....</b>	<b>122</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>138</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>143</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC tem instrumentalizado os processos pedagógicos, avaliativos e da gestão nas escolas e redes municipais da educação cearense. Nesse processo, além de efetivar o princípio constitucional do regime de colaboração, o programa reorganizou a gestão educacional cearense, propondo uma mudança de cultura da gestão municipal e da gestão escolar.

Esse trabalho discute a *accountability* na educação básica cearense em sua interface com a política de colaboração do Estado com os municípios, fortalecida pelo Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Busca responder ao questionamento se no Estado do Ceará a *accountability*, como um mecanismo que envolve os pilares da avaliação de desempenho, da responsabilização, atenderia a um *sistema* (articulando todos os pilares), a um *modelo* (com a presença de dois deles) ou a *formas parcelares* (associada a apenas um dos mecanismos) de articulação.

Doravante, *colaboração* e *cooperação* serão tratadas como sinônimos, haja vista que não encontramos na jurisdição e na literatura da área qualitativos distintivos para os termos. Tanto *cooperação* como *colaboração* aparecem no texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88): no *parágrafo único* do art. 24, quando trata que leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes federados no âmbito das competências comuns; e no art. 211, na seção da educação, quando trata que os sistemas de ensino serão organizados em *regime de colaboração*, expressão da qual também utilizou-se na LDB (9.394/1996, art. 8º), como expressão do federalismo cooperativo. Entretanto, num cenário de imprecisões conceituais, outros termos emergentes das relações intergovernamentais não podem ser usados de forma indiscriminada, é o caso das expressões *formas de colaboração* (§ 4º, art. 211, CF/88) e *coordenação federativa*. Nosso entendimento é de que a imprecisão dos termos possibilita formas de regulação institucional que atendem ao modelo do Estado-avaliador.

O percurso empreendido é constituído de um duplo movimento: (i) a investigação da *accountability* educacional, no que diz respeito aos arranjos aos instrumentos de sua regulação; e (ii) a percepção dos níveis e das relações intergovernamentais que possibilitam sua efetivação em municípios do estado do Ceará, tanto no que se refere aos aspectos jurídicos-políticos, como fiscais-financeiros.

Em razão da necessidade de se perceber as implicações das políticas, de discuti-las em sua totalidade, buscou-se um construto teórico que articule as dimensões da responsabilização, da avaliação e da prestação de contas, sem perder de vista as finalidades do processo. As dimensões da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização das políticas de *accountability* são entendidas por Afonso (2010) da seguinte forma: o nível da prestação de contas é a dimensão informativa e de publicização de resultados, essa prestação de contas pode ser simultânea a diferentes níveis hierárquicos; o nível da responsabilização refere-se ao grau de recompensas, formas de indução e normas de condutas, e encontra-se implicado o papel e ação de professores; o nível da avaliação é a condição para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização.

O PAIC, objeto deste trabalho, é uma política educacional iniciada no ano de 2007, sob a liderança do grupo político dos Ferreira Gomes<sup>1</sup>, que tem como objetivo apoiar os municípios cearenses numa política de alfabetização de crianças, no escopo do regime de colaboração entre as municipalidades e o governo estadual, e, ao mesmo tempo, promovendo um modelo de gestão pública para o desenvolvimento da educação ao definir a gestão municipal da educação e a avaliação externa como eixos de atuação prioritária.

A prioridade na gestão municipal da educação faz do Ceará uma unidade da federação com aspectos diferenciados em relação as outras, quando a quase totalidade das matrículas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental são de responsabilidade dos municípios. Como definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/1996), no artigo 11, inciso V, é de responsabilidade dos municípios “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental”, cabendo aos estados “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental” (art. 10, II). Dados de 2018, mostram que a média brasileira para a municipalização dessa etapa de ensino é de 83,5% para os anos iniciais e 50,5% para os anos finais, enquanto no Ceará esses valores chegaram a 99,3% e 95,8%, respectivamente (INEP, 2019).

---

<sup>1</sup> Grupo liderado por Cid, Cid e Ivo Ferreira Gomes que assumiram posições no executivo estadual desde a década de 1990 quando Cid Gomes foi eleito governador do estado. O grupo tem raízes no município de Sobral, referência na implementação de uma política de alfabetização escolar nos anos iniciais do ensino fundamental. O tema do analfabetismo escolar foi aventado por Ivo Gomes quando assumiu o mandato de Deputado Estadual, liderando o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE). Em 2007, quando Cid Gomes foi eleito governador do estado, subsidiado pelos resultados da pesquisa realizada pela Assembleia Legislativa, o Programa Alfabetização na Idade Certa entrou na agenda da política educacional cearense.

Com o PAIC, buscou-se desenvolver nos municípios a capacidade de diagnóstico e intervenção a partir da difusão de uma cultura de desempenho calcada no acompanhamento das escolas e dos indicadores educacionais, a qual não seria possível sem a promoção da avaliação externa como elemento para a gestão educacional. Esse encaminhamento não só confirmou um modelo de gestão pública por resultados a ser adotado por cada município, como, também, forneceu os elementos para a adesão de uma política de *accountability*, coordenada pelo governo estadual, que apresenta muitos dos mecanismos aventados na literatura nacional e internacional sobre o tema.

O termo *accountability* é um conceito polissêmico por conjugar alguns significados. É também uma palavra “nômade” (que transita entre as áreas do conhecimento e entre os locais), ou viajante, como a ela se refere Schedler (2004). Esse último, também adjetivou a *accountability* como um “conceito radial”, pois, ainda que seu uso esteja condicionado as transformações contextuais, seu significado compartilha de uma essência comum de *answerability* (informação e justificação) e *enforcement* (castigo). Essa definição origina-se nos trabalhos do campo da ciência política que entendem a *accountability* como um mecanismo necessário aos regimes democráticos, sobretudo àqueles países que detém jovens democracias (caso da América Latina), cujo trabalho de O’Donnell (1998) buscou compreender.

A problemática da *accountability* no contexto educacional surge junto a elevação da educação como área importante para o desenvolvimento social, requerida por um conjunto de reformas, políticas e planos, a que se tem conhecimento desde os anos 1980, dos quais tanto a modernização societal e a globalização competitiva não lhes foram alheios.

As políticas de *accountability* tem ganhado cada vez mais destaque na agenda das políticas educacionais de estados e municípios, incontestavelmente impulsionadas pelas iniciativas de avaliação do governo federal. Pesquisa de Bertagna (2018) constatou a existência de sistemas próprios de avaliação educacional em 20 dos 27 estados brasileiros, dos quais 16 já utilizavam os resultados das avaliações para bonificação de redes de ensino e profissionais da educação. Schneider (2017) observou que 54,5% dos estados brasileiros criaram indicadores próprios de desenvolvimento educacional, inspirados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), sendo que 36,4% associam os resultados às políticas de bonificação, um mecanismo da *accountability*. Cada uma destas iniciativas, possivelmente, toma aspectos próprios da história, cultura e política de cada

um dos locais, que só seriam desvelados por meio de pesquisa mais pormenorizada de cada situação.

Por *accountability* educacional entende-se iniciativas de responsabilização – morais ou materiais – e prestação de contas baseadas em avaliações de desempenho que regulam e exercem controle sobre os atores educacionais. Algumas definições sobre o termo tratam de elementos comuns que sustentam esse modelo de política, como a fixação de objetivos, os instrumentos de avaliação e a presença de atos de premiação ou sanção, que operam sobre modelos diversos de implantação, variados conforme os contextos.

Anderson (2005) afirma que no campo da educação são encontrados três tipos de sistemas de *accountability*, (i) os que buscam conformidade entre as ações e as normas formais, a fim de garantir o cumprimento das leis; (ii) os que são baseados na adesão as normas profissionais; (iii) e aqueles orientados pelos resultados das escolas e que responsabiliza os professores pela aprendizagem dos alunos. Este último modelo tem despontado desde a década de 1980 do século XX em países da Europa, como demonstrou Laval (2004) para o caso da França, e na América, particularmente nos Estados Unidos, como trata Ravitch (2011). Desde então, não por acaso, tem sido apontado como modelo a ser adotado pelos países da América Latina, sobretudo pela orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e a Unesco.

Dada a complexidade ligada ao termo, bem como seu uso em diversas áreas do conhecimento, ainda se verifica certa imprecisão na tradução, revelando a urgência em desfazer o emaranhado conceitual que lhe circunda. No Brasil, se tem utilizado uma tradução simples que busca aproximar-se do sentido inglês, algumas vezes com significado composto, somente responsabilização ou prestação de contas. Tratamos dessa tradução como “simples”, pois, na esteira de Afonso (2018), ela acaba por reduzir o significado do termo, podendo, por vezes, gerar equívoco na própria análise e discussão crítica das políticas.

Sendo a tradução uma das problemáticas ligadas a *accountability*, há ainda uma outra face do problema, também ligada a primeira, que seria o uso das práticas de *accountability* em países que apresentariam condições históricas e institucionais que não atenderiam a essas práticas. Dessa maneira, ocorreria uma variação dos modelos de *accountability* inerente as concepções institucionais onde ela é posta em ação.

O levantamento da literatura da área revelou que não há consenso da comunidade acadêmica brasileira quanto ao tema, sobretudo quando considerado os efeitos de iniciativas como estas. Para Freitas (2011), o termo pode ser compreendido pela

imposição de consequências sérias – entendidas como castigo – sobre alunos, educadores e escolas com base em pontuações que desconsideram fatores contextuais. Essa concepção diverge daquela discutida por Brooke (2013a) sobre as finalidades práticas dessas iniciativas, que seriam de expressar uma abordagem em que as escolas, por meio de incentivos financeiros, mudariam suas práticas, esforçando-se para atingir metas e assim contribuindo para a aprendizagem do alunado. Há ainda, definições que associam o termo ao lado contábil e de eficiência dos gastos, entretanto, possibilitando encontrar soluções para problemas relativos à aprendizagem, como trata Vianna (2005).

As motivações que levaram a pesquisar esse tema têm início na trajetória do autor como bolsista de iniciação científica na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) no grupo de pesquisa Educação, Cultura e Subjetiva (GEPEC-UNILAB). À época, estávamos inseridos em pesquisa que investigava a gestão por resultados na educação cearense e os pactos colaborativos estabelecidos para efetivação desta<sup>2</sup>.

Imerso nas leituras sobre o tema fomos nos aproximando da *accountability*, ao tempo em que definíamos como Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Humanidades (2016) a análise do regime de colaboração no Programa Alfabetização na Idade Certa no município de Redenção. Na conclusão do TCC percebemos como o PAIC, naquele município, foi uma alavanca para reorganizar a gestão educacional, e anunciamos que seria importante que outras pesquisas indagassem até que ponto o PAIC, além de efetivar o regime de colaboração e reorganizar a gestão educacional, estaria corroborando para à adesão da causa da *accountability* em educação (COSTA, 2016)<sup>3</sup>.

A análise de um programa de alfabetização e aprendizagem que nos últimos anos transformou os resultados educacionais do estado do Ceará, destacando-o no cenário nacional, requer o enfrentamento e questionamento de algumas questões contextuais e políticas a fim de compreender possíveis conexões entre um contexto macro e micro. Pois, assim como adverte Ball e Mainardes (2011), é preciso ter o cuidado de analisar as

---

<sup>2</sup> Desenvolvido entre os anos de 2013 - 2017, o projeto de pesquisa Gestão por resultados na educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995 - 2010), foi financiado pelo CNPq sob coordenação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jeannette Ramos (UNILAB - Redenção) e dos professores Dr. Carlos Albuquerque (UECE - Itaperi), Dr. Eudes Baima (UECE - FAFIDAM) e Dra. Virna Camarão (SME - Fortaleza) do Grupo de Pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade.

<sup>3</sup> Intitulado Regime de colaboração e reorganização da gestão da educação no Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC no Ceará (2004 - 2015). Disponível em: <http://repositorio.unilab.edu.br:8080/jspui/handle/123456789/1177>.

políticas educacionais de modo aprofundado, numa perspectiva de totalidade, estabelecendo os devidos vínculos com o contexto econômico, político e social.

Em razão da necessidade de se perceber as implicações das políticas, de discuti-las em sua totalidade, é válido, ao propor estudos sobre a *accountability* educacional, recorrer a um construto teórico que articule as dimensões da responsabilização, da avaliação e da prestação de contas, sem perder de vista as finalidades do processo, mas aportando em uma conceitualização alternativa.

Considerando aspectos apresentados pela literatura da área, pode-se perceber um afastamento da *accountability* de seu sentido democrático e sua aproximação a um modelo gerencial. A partir disso, Afonso propõe uma tipologia interpretativa que distingue *formas parcelares de accountability*, *modelos de accountability* e *sistemas de accountability*. Para o autor, as formas parcelares são aquelas que dimensionam apenas um dos pilares tratados anteriormente e que não podem ser caracterizadas dentro de um modelo ou estrutura articulada. A uma estrutura complexa e dinâmica que apresenta formas e modelos diversos, o autor chama de modelos de *accountability*, a partir de interseções congruentes entres os pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização. Por fim, Afonso (2010) considera sistema de *accountability* um conjunto articulado de modelos e formas numa estrutura congruente conduzidas e orientadas pelo Estado a partir políticas públicas.

### **1.1 O problema de pesquisa e a hipótese**

Os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaeece) referentes ao ano de 2018 apontam que 78,8% dos estudantes avaliados no 2º ano estavam com proficiência desejável em alfabetização. Em 2008, eram 30%. Assim, o número de alunos não alfabetizados nas redes municipais caiu de 32,80% para 0,66%. Esses resultados têm despertado atenção de setores da sociedade que recomendam o modelo da política cearense como referência para a política de outros entes da federação, e, inclusive, para a política nacional. Exemplo disso foi o lançamento, no ano de 2013, do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), inspirado na experiência do PAIC, que previa apoio técnico e financeiro da União aos entes federados. Estados como Espírito

Santo<sup>4</sup>, Maranhão<sup>5</sup> e Amapá<sup>6</sup> também firmaram termo de cooperação com a Seduc para assessorar essas unidades na implantação do modelo de cooperação baseada no cearense. Outra iniciativa é a do *Programa Educar pra Valer* (EpV), lançado em 2018, que se propõe a apoiar cinquenta municípios brasileiros na implementação de “boas práticas de gestão” tendo por base as iniciativas de Sobral e do PAIC<sup>7</sup>. O EpV é desenvolvido pela Associação Bem Comum, liderada por José Clodoveu de Arruda (ex-prefeito de Sobral), com apoio da Fundação Lemman<sup>8</sup>.

Essas ações da sociedade civil e política têm por objetivo implantar em outras unidades da federação o modelo aplicado no Ceará. Algumas buscam institucionalizar uma política de cooperação com os municípios, como os estados do Espírito Santo, Maranhão e Amapá, outras, como as apoiadas pelo EpV, procuram implantar em municípios o modelo pedagógico e de gestão utilizados no PAIC. Em comum, compartilham o PAIC como uma experiência a ser “copiada” na esteira das concepções que envolvem a *evidence-based policy*, ou políticas baseadas em evidências, que identificam práticas exemplares na área da educação e defendem sua disseminação (LESSARD; CARPENTIER, 2016). Em que pese as peculiaridades cearenses, as causas do sucesso que têm sido compartilhadas referem-se, principalmente, a institucionalização do regime de colaboração (SEGATTO; ABRUCIO, 2016; ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016; VIEIRA; VIDAL, 2013; 2018); ao o uso de materiais estruturados e a formação de professores (GUSMÃO; RIBEIRO, 2011; SUMIYA; ARAÚJO; SANO, 2017) e a utilização de avaliações sistêmica junto à mecanismos de responsabilização (CAMARÃO; RAMOS; ALBUQUERQUE, 2015; CORREA, 2018).

A implantação do PAIC decorreu dos resultados apresentados pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), no ano de 2004, que

---

<sup>4</sup> SEDUC. **Educação:** Espírito Santo reproduz modelo de sucesso do Ceará e assina termo de cooperação. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2017/01/19/educacao-espírito-santo-reproduz-modelo-de-sucesso-do-ceara-e-assina-termo-de-cooperacao/>. Acesso em: 10/07/2019.

<sup>5</sup> SEDUC. **Ceará e Maranhão celebram parceria para implantação de programa de aprendizagem.** Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2017/08/14/ceara-e-maranhao-celebram-parceria-para-implantacao-de-programa-de-aprendizagem/>. Acesso em: 10/07/2019.

<sup>6</sup> SEDUC. **Mais Paic:** metodologia de cooperação com os municípios é adotada pelo Amapá. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2017/05/31/mais-paic-metodologia-de-cooperacao-com-os-municipios-e-adotada-pelo-amapa/>. Acesso em: 10/07/2019.

<sup>7</sup> Programa Educar pra Valer. Disponível em: <http://educarpravaler.caedufjf.net/avaliacao-educacional/educar-para-valer/>. Acesso em: 10/07/2019.

<sup>8</sup> A Fundação Lemman é uma organização brasileira criada pelo bilionário Jorge Paulo Lemann. A entidade tem atuado fortemente no campo educacional brasileiro, principalmente na formação de líderes para a gestão educacional. Nos últimos anos, além de apoiar redes de ensino na implementação de políticas e programas voltados para a qualidade da educação, tem mobilizado fortemente a discussão pela Base Nacional Comum Curricular, recebendo críticas pela atuação do empresariado nos temas da educação.

constatou a ausência de políticas para a alfabetização das crianças e a falta de acompanhamento pedagógico aos professores por parte das equipes municipais. Para isso, recomendou foco na alfabetização; na organização do ensino; na gestão; na avaliação e no acompanhamento da aprendizagem. É interessante perceber seu contexto de implantação, pois, desde sua formulação inicial aponta o uso da gestão, da avaliação e do acompanhamento para uma educação de qualidade.

O PAIC é composto por uma agenda múltipla de ações do governo do estado do Ceará e nele articulam-se, ao nível da escola e dos sistemas municipais de educação, metas e metodologias próprias para consecução das diretrizes propostas. Nisso, suas ferramentas de acompanhamento e monitoramento inserem-se numa “cultura de ação cíclica” que tem na avaliação externa seu eixo estruturante.

Dado esse caráter estruturante, o PAIC concebe dois modelos censitários de avaliações externas: a Prova PAIC, enviada pela Seduc e aplicada pelo município, e o (Spaace), organizado e aplicado pela SEDUC, mas executado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – CAEd/UFJF, sendo este último um ator determinante para a consolidação da proposta do SPAECE. Ambas as provas buscam diagnosticar a “aprendizagem” em Língua Portuguesa e Matemática e uma das diferenças entre os dois modelos repousa no âmbito da publicização dos resultados: a Prova PAIC tem seus resultados restritos a gestão municipal, enquanto os resultados do Spaace podem ser encontrados publicamente em relação as escolas e os municípios.

Encontram-se ainda dois modelos de políticas de indução que se desdobram em premiação e retorno financeiro para as escolas e os municípios: o Prêmio Escola Nota 10 e a vinculação da distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) atrelado aos indicadores municipais nas avaliações.

Discutidos então alguns de seus aspectos, procura-se responder aos seguintes questionamentos: qual o modelo de organização e formalização dos pilares da *accountability* encontrados no PAIC? Há formas parcelares, modelos ou sistemas de articulação?

Nossa hipótese é de que no Ceará, na medida em que se avançou no fortalecimento do regime de colaboração forjou-se a relação entre a coordenação federativa e o *ethos* do Estado-avaliador facilitado por um conjunto de normas e arranjos institucionais próprios à *accountability*, articulados em um sistema.

## 1.2 Os objetivos da pesquisa

### *Objetivo Geral*

- Investigar a configuração da política de *accountability* adotada pela política educacional cearense no escopo do regime de colaboração com os municípios a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa, no período entre 2007 e 2018.

### *Objetivos específicos*

- Identificar os elementos normativos da política de *accountability* no Ceará;
- Analisar os pilares da responsabilização, da avaliação e da prestação de contas e suas formas de articulação (sistema, modelo, forma parcelar);
- Verificar a participação do Banco Mundial na definição e fortalecimento da política de responsabilização implementada pelo estado junto aos municípios.

## 1.3 Metodologia e estrutura do trabalho

A proposta deste tópico é apresentar as escolhas metodológicas da pesquisa, contemplando tanto a abordagem, como a técnica e os procedimentos utilizados. Como em toda tarefa investigativa, as escolhas atendem aos objetivos e as questões que se pretende responder, e pela natureza das questões propostas, será necessário a articulação de uma série de evidências para possibilitar a análise do objeto. Como tratam Ghedin e Franco (2011) cada abordagem de pesquisa exige determinadas técnicas que junto com as categorias de análise contribuirão para os resultados, integrados e articulados.

É importante demarcar que o tema da pesquisa, a *accountability* educacional, como tratado anteriormente, tem sido objeto de disputa em relação as suas finalidades e aplicação, tanto é que diferentes posições têm conclamado quanto a importância de se avançar em pesquisas tanto quantitativas como qualitativas que contribuam para apresentar evidências de seus efeitos.

Nesse cenário, concorda-se com Afonso (2016) de que ante a instabilidade e permeabilidade do termo, a *accountability* está condicionada a diferentes interpretações e usos e assim marcada por diferentes políticas. Por isso, é necessário que ao pesquisar a forma como a *accountability* é tomada pelas políticas, seus arranjos e efeitos, que seja levado em consideração a clareza na concepção de *accountability* adotada pelo pesquisador, evitando o uso generalizado do termo; apontamentos sobre os mecanismos

que acionam a *accountability* e o grau de formalidade e organização sobre o qual esses se desenvolvem.

Considerando as interconexões entre o micro e o macro contexto, também deve-se levar em conta: os níveis e contextos em que se desenvolvem; as instâncias de governos e instrumentos de regulação jurídica e administrativa que as consagram; e as orientações ou recomendações de agências internacionais ou supranacionais para adesão de políticas de *accountability* (AFONSO, 2016, tradução nossa).

Destarte, considerar-se-á que as escolhas do pesquisador não podem distanciar-se da especificidade do processo educativo e da política educacional, que outorgam ao campo da pesquisa em educação certa complexidade para compreensão do fenômeno. A educação em si é um objeto complexo, pois ao buscar sua apreensão esta não pode sofrer fragmentações, visto que,

Toda ação educativa carrega uma carga de intencionalidade que integra e organiza sua práxis fazendo confluir para a esfera do fazer as características do contexto sociocultural, as necessidades e as possibilidades do momento, as concepções teóricas e a consciência das ações cotidianas, num amálgama provisório que não permite uma parte ser analisada sem referência ao todo nem este ser analisado sem ser visto como síntese transitória das circunstâncias parciais do momento. Assim, para ser estudada cientificamente a educação requer procedimentos que facultem ao pesquisador adentrar na dinâmica e no significado da práxis, de sorte que possa compreender as teorias implícitas que permeiam as ações do coletivo (GHEDIN; FRANCO, 2011, p. 42).

Ao concordar com Ghedin e Franco (2011) defende-se que a abordagem não diz sobre o método, ou seja, procedimentos e estratégias, mas, a forma como o olhar do pesquisador será conduzida em direção aos objetos. Por isso, essa escolha não exclui outras abordagens, mas informa que nossas ações serão predominantemente guiadas pela análise qualitativa, o que não exclui técnicas quantitativas.

Todo e qualquer expediente investigativo se realiza pelo confronto entre os dados, evidências e informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico já construído a respeito dele (LÜDKE; ANDRÉ, 2014). Essa empreitada, como considerado acima, é constituída desde o olhar do pesquisador e sob a abordagem escolhida por ele para traçar os caminhos pretendidos até os resultados. Isso acontece porque determinados problemas requerem modos de atuação específicos, que condicionam as escolhas. Entende-se que a abordagem consiste na ação de atingir a borda para a partir dela se atingir o centro do objeto como um todo, como lembram Ghedin e Franco (2011).

Esses destaques, junto aos objetivos, fizeram optar pela pesquisa de abordagem qualitativa ante a necessária contextualização do objeto e compreensão do processo mediante a contextualização dos significados (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Buscando articular um conjunto de definições para entendimento da abordagem qualitativa, também se encontrou em Gerhardt e Silveira (2009) que essa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. De modo que,

As características da pesquisa qualitativa são, objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de *descrever, compreender, explicar*; precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (p. 32, grifo dos autores).

Para Triviños (1987, p. 120), a pesquisa qualitativa tem sido reconhecida como aquela que “[...] compreende atividades de investigação que podem ser denominadas *específicas*. E, por outro, que todas elas podem ser *caracterizadas por traços comuns*” (grifos nossos). Diante dessa afirmação, reconhecemos a importância de o pesquisador tipificar as peculiaridades de sua pesquisa e os procedimentos adotados diante de uma gama de possibilidades. Por isso, passamos a seguir a qualificar o estudo quanto a sua natureza, tipo, procedimentos, instrumentos e forma de análise.

As pesquisas podem ser classificadas quanto à sua natureza como *pesquisa aplicada* ou *pesquisa básica*. A primeira, conforme Ghedin e Franco (2011), buscam gerar conhecimentos para a aplicação prática sendo dirigida para a solução de problemas específicos de interesses locais. A pesquisa básica, segundo os mesmos autores, não tem previsão de apontar soluções práticas, mas de gerar conhecimentos novos que sejam úteis ao campo de estudos do pesquisador, envolvendo interesses universais. Em razão disso, o estudo é definido como uma pesquisa básica, uma vez que propõe analisar a política de *accountability* na educação básica cearense a partir das ações do governo estadual, buscando apresentar interconexões entre os pilares que podem estruturar um sistema de responsabilização. Por esse motivo, quanto ao tipo de estudo, esta pesquisa é classificada como descritiva, pois pretende descrever fenômenos e fatos observados na política educacional do Ceará. Para Triviños (1987) o foco de estudos deste tipo reside no desejo de conhecer certas realidades, exigindo do pesquisador uma série de informações do que se deseja estudar.

As questões tratadas no trabalho levam-nos à pesquisa documental como instrumento metodológico por permitir identificar informações que confirmem a hipótese proposta. Tem-se em vista que, a análise documental possibilita tanto a caracterização como a análise do objeto pesquisado, uma vez que “os documentos podem constituir também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador” (LÜDKE; ANDRÉ, 2014, p. 45), daí sua contribuição à análise de políticas educacionais. Para atender ao objetivo da pesquisa, os documentos analisados são fontes do tipo oficial (leis, decretos, por exemplo) e técnicos (relatórios, acordos, textos de discussão).

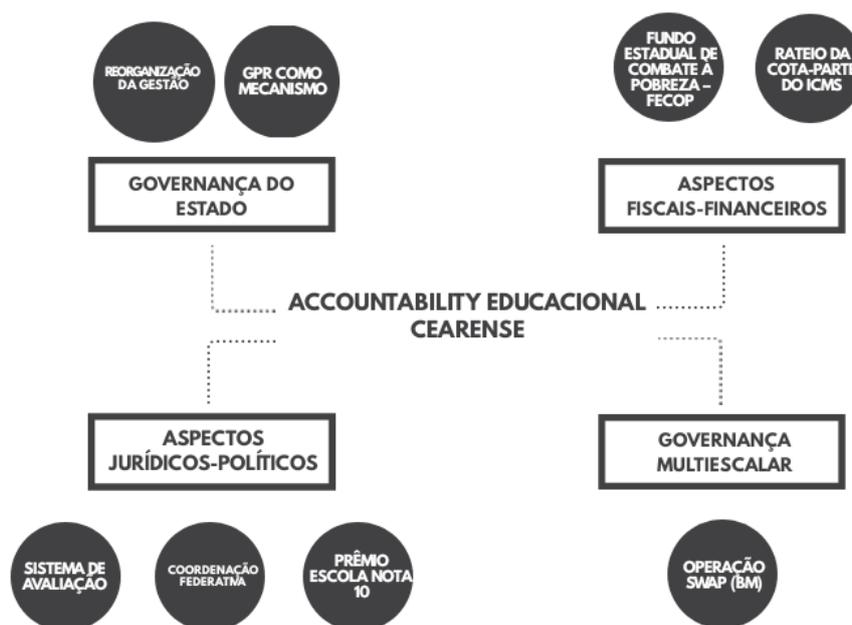
Ozga (2000, p. 171), trata da análise textual a partir de “textos políticos” que transmitem mensagens. Para a autora, utiliza-se desse recurso quando se busca situar o contexto, a produção e as finalidades das políticas, geralmente a partir de três aspectos: a *fonte da política*; o *âmbito da política*; e o *padrão da política*. O primeiro trata de identificar quais os interesses e a que serve o texto político, bem como “as suas relações com os imperativos globais, nacionais e locais”; o segundo, busca identificar as finalidades assumidas no texto, as questões concebidas e as relações políticas estabelecidas; o terceiro procura identificar como o texto político altera as relações e quais mudanças organizacionais e institucionais recomenda. Nesse sentido, a concepção de análise textual proposta por Ozga (2000) contribui sobremaneira para a investigação em tela, tendo em vista os arranjos das políticas de *accountability* tem nos documentos suas fontes de regulação e regulamentação. O excerto abaixo traduz bem a concepção de documento assumida nesta pesquisa,

[...] é igualmente útil pensarmos nos textos políticos como contendo narrativas particulares; ou seja, contam-nos uma história sobre o que é possível ou desejável conseguir-se através da política educacional. É possível lê-los como se lê qualquer outro tipo de narrativa: podem ser escrutinados relativamente ao retrato das personagens e à acção, ao uso de determinadas impressões ou respostas; podem ter uma voz autoral ou tentar transmitir uma impressão de múltiplos pontos de vista (OZGA, 2000. p. 171).

Assim, as interconexões entre o micro e o macrocontexto, bem como as orientações de Afonso (2016) supracitadas, serão investigadas a partir de textos produzidos no Ceará no período 2007-2018, considerando o PAIC como ponto de virada para a política em vigor. Por isso, a tarefa investigativa, seguirá uma proposta que busca confirmar as questões anteriormente tratadas, considerando que a *accountability* educacional no Ceará é instituída no marco de arranjos complexos e interrelacionados que atendem a quatro eixos específicos (Figura I), sendo eles: a (i) governança do Estado; os (ii) aspectos

jurídicos-políticos; os (iii) aspectos fiscais financeiros; e (iv) governança multiescalar. A cada um desses eixos estão associadas iniciativas políticas que pretenderam, seja do ponto de vista político, da gestão, ou mesmo, pedagógico, instaurar mudanças organizacionais. Eles foram elencados como elementos importantes para compreender o modelo da *accountability* cearense na medida em que se avançou na leitura sobre o tema e procedeu-se à análise dos primeiros documentos, podendo, com o desenrolar da investigação, confirmar-se ou não.

**Figura 1 - Orientação para investigação e análise documental**



Fonte: Elaborado pelo autor.

No que diz respeito a *governança do Estado*, se investiga as mudanças no governo da educação no Ceará e os novos instrumentos que se recorre para regular a educação. Os *aspectos jurídicos-políticos*, tratam dos dispositivos que sustentam à política de *accountability*; os *aspectos fiscais-financeiros* buscam identificar quais os mecanismos fiscais associados ao setor da educação com base na política de responsabilização. Importante destacar que tanto as condições jurídicas-políticas como fiscais-financeiras, são tomadas aqui tanto para tratar da política de *accountability* como para a análise das relações intergovernamentais, uma vez que estão encontradas estreitamente relacionadas na experiência cearense. Por fim, a partir do conceito de *governança multiescalar*, investiga-se como a política cearense atende as orientações internacionais

sobre as políticas de responsabilização, avaliação e prestação de contas, com destaque para a atuação do Banco Mundial no estado.

O trabalho, buscando contribuir com o campo de estudos sobre as políticas de *accountability* no Ceará, encontra-se dividido em mais três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 2, intitulado *Avaliação, prestação de contas e responsabilização: elementos para a discussão*, trata de temas históricos e conceituais relacionados à *accountability*, desde sua discussão no campo da ciência política ao da educação, quando é associada a mecanismos gerenciais e neoliberais. Ainda neste capítulo, são lançadas luzes sobre o Estado-avaliador no Brasil e sua configuração a partir das relações intergovernamentais, fomentando políticas e orientações sob a coordenação federativa com forte poder de indução. O Capítulo 3, *Concepções e implicações da accountability educacional: o estado da questão*, apresenta o levantamento de artigos sobre a temática publicados em periódicos da área no período de 2006 a 2018, identificando como a literatura nacional trata a *accountability* em suas dimensões de avaliação, responsabilização e prestação de contas, bem como suas formas de articulação. No Capítulo 4, *O Programa Alfabetização na Idade Certa e a política de accountability no Ceará*, fundamentado em análise documental, apresenta-se o arranjo da política de *accountability* cearense, em suas condições históricas, sociais e políticas. Além de investigar as trilhas da *accountability*, este capítulo analisa os componentes políticos, normativos e financeiros que subjazem o modelo cearense, destacando também influência do Banco Mundial nesse processo em articulação com as condições locais. Por fim, são tecidas as Considerações Finais.

## 2 AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO: ELEMENTOS PARA A DISCUSSÃO

A emergência da *accountability* no campo educacional tem ganhado destaque nas últimas décadas associada a um modelo gestor de se conceber a política educacional, tornando-o um tema polêmico que precisa ser aprofundado e reveladas as faces de sua utilização. Entretanto, a origem do termo não é própria desse campo. Suas raízes são encontradas em países anglo-saxões que associam as dimensões da prestação de contas e da responsabilização aos serviços prestados pelo poder público.

Neste capítulo, buscar-se-á aprofundar os pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização, que devem estar presentes numa política de *accountability* educacional – integrados ou não – e que carregam, cada um, faces de discursos situados entre uma concepção pragmática da política ou de críticas às inflexões dessas medidas nas finalidades da educação.

Primeiramente, é importante situar a *accountability* como uma palavra polissêmica, pelo fato de ser encarada de maneiras diferentes a depender do campo de estudos a que está submetida, podendo encontrá-la tanto no campo da ciência política, como nas ciências sociais. Nesse panorama, a *accountability* tem sido analisada, como já expressaram Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), sob a ótica dos instrumentos de gestão pública, das experiências relacionadas às instituições políticas ou governamentais, do sistema político e eleitoral e das relações entre governo e sociedade civil.

### 2.1 Sobre a *accountability*

*Accountability* é uma palavra inglesa que não se encontra tradução literal para o português. No Brasil, tem se utilizado uma tradução simples que busca aproximar-se do sentido original: somente responsabilização; ou prestação de contas; outras vezes com significado composto, responsabilização e prestação de contas. A complexidade ligada ao termo, bem como seu uso em diversas áreas do conhecimento, tanto contribui para sua imprecisão, como revela a urgência em desfazer o emaranhado conceitual que lhe circunda. Além do que, diante dessa complexidade, abrem-se os caminhos para que diversos segmentos o conceituem, a depender dos interesses em jogo.

Ao buscar significações ao conceito e sua aplicabilidade na democracia brasileira, localiza-se definições compostas que aspiram aproximar-se da complexidade do termo ao

tempo em que o situa como mecanismo da democracia. Campos (1990, p. 33) define *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva marcada por obrigações externas à pessoa “[...] compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável”. Também Pinho & Sacramento (2009), arguem que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle e transparência, obrigação de prestar contas, ações de justificações pelos atos e premiação e/ou castigo. Cabe destacar que não se justifica atos de *accountability* apenas sobre mandatários públicos, mas, como defendido por O’Donnell (1988), por agentes de instituições do Estado.

Marques (2015), trata da *accountability* como um termo de difícil compreensão, isso porque a própria aplicabilidade da palavra revela obstáculos do contexto democrático. Tal dificuldade tem explicações no fato de que, como revela Correa (2018), a ideia de *accountability* aplicada em um contexto institucionalizado por meio de uma única palavra é exclusividade da língua inglesa. Em razão disso, ao se referir a ideia da palavra é necessário fazer uso de termos compostos, como tratado acima.

Diante desta complexidade, tendemos a afirmar que o cerne da palavra reside no fato de existir punição sobre ações realizadas por detentores de cargos públicos. Brooke, Alves e Oliveira (2015), entendendo a dimensão punitiva da palavra, apontam que desde suas origens, o termo associa a noção de que se deve prestar contas à cobrança legítima de resultados satisfatórios aos que gastam o dinheiro dos contribuintes. Isso difere, em termos de consequência, da ideia de responsividade, ou seja, o ato de informar sobre algo, mas sem que gere prejuízos a quem informa. Ainda assim,

Algumas pessoas confundem o termo *accountability* com o termo *responsiveness* muitas vezes traduzido por “responsividade”. Se um governo adota políticas seguindo as preferências dos cidadãos, ele pode ser considerado responsivo. Entretanto, se esse mesmo governo não estiver sujeito às punições, não se pode afirmar que ele é *accountable*. Da mesma forma, o fato de um governo, ou governante, prestar contas sobre suas ações e ser passível de punições aplicadas por seus eleitores não significa que suas escolhas serão tomadas de acordo com as preferências dos cidadãos que ele representa [...] (MARQUES, 2015, p. 45).

Esse posicionamento representa a concepção de *accountability* encontrada nos estudos da ciência política. Coaduna com a ideia de uma burocracia estatal, como definida por O’Donnell (2011), pois, se constituído como um conjunto de burocracias, as ações do Estado podem desviar-se do cumprimento das responsabilidades que lhe foi atribuída, bem como o sistema legal do estado pode apresentar falhas. Encontramos assim as finalidades de ferramentas *accountables*.

Vejamos que ainda que governantes e funcionários públicos tenham direitos e garantias legais de proteção ao seu exercício, eles só as têm como exclusividade para que sejam cumpridas aquelas obrigações que seus cargos exigem e que se descumpridas será necessário o uso da lei para punição. Assim, a *accountability* aparece como um mecanismo inerente a democracia política e indiferente a outros regimes, pois nestes últimos

[...] há sempre um componente patrimonialista, onde não há distinção normativa nem legal entre, por um lado, os direitos mencionados acima e suas obrigações correlatas, e, por outro, sua utilização para propósitos alheios ao serviço público. A indisponibilidade da lei na democracia é, por sua vez, a base dos mecanismos de *accountability*, tanto vertical quanto horizontalmente, aos quais, se supõe, os funcionários estatais devem submeter-se (O'DONNELL, 2011, p. 122).

A existência de recursos legais para reclamar desvios de mandatários e funcionários públicos, segundo o autor, garantiria que as discrepâncias e desvios fossem alvos de ações individuais e/ou coletivas, daí o fato de O'Donnell (1998) vislumbrar duas possibilidades da aplicabilidade da *accountability*. Considerando que a democracia afirma o direito positivo do *demos* na participação nas decisões, o autor define duas dimensões para a *accountability*: a primeira, *accountability* vertical – sob a ação de agentes externos ao Estado, existiria como (i) reflexo dos processos eleitorais, possibilitando ao cidadão punir ou premiar os ocupantes de cargos políticos a partir de sua reeleição ou não; (ii) possibilidade do acesso à informação que permita a reivindicação de direitos e a denúncia de atos de autoridades públicas; e (iii) o papel da mídia em denunciar as reivindicações que venham a ser públicas. A segunda, a *accountability* horizontal, sob ação de agentes internos, seria contemplada pela existência de agências estatais de controle sobre as ações dos governantes, supervisionando-os e punindo-os quando necessário. Essas duas dimensões da *accountability* propostas por O'Donnell atendem aos princípios democráticos apresentados por Dahl (1997 *apud* CENEVIVA, 2005, p. 12): a *participação* (eleitoral, mas não resumida a ela) e a *contestação* (controle dos governantes pelos governados).

Ainda que essas duas dimensões sejam apresentadas como garantia da participação dos cidadãos nas questões públicas, assegurando o controle e a punição, o interesse subjacente ao trabalho de O'Donnell foi o surgimento das democracias na América Latina e em outros lugares ante a ausência do que o autor chama de *accountability* horizontal.

Para ele, a dimensão eleitoral da *accountability* vertical já estaria presente na medida em que os cidadãos poderiam punir ou premiar um mandatário através do voto.

Também, assegurar o acesso à informação e a atuação da mídia em comunicar manifestações públicas e atos ilícitos de autoridades, sem repressão do governo.

Entretanto, O'Donnell (1998) aponta algumas problemáticas no trato vertical da *accountability*, questionando a eficácia do voto como mecanismo de premiar ou punir mandatários, e que, ainda que a mídia exercesse seu papel de informar sobre atos ilícitos, a implicação dessas informações sobre os agentes públicos dependeria muito “[...] das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos” (p. 29). Por isso, o autor destaca que as manifestações públicas ante aos atos ilícitos dos governantes podem gerar insatisfação popular e, conseqüentemente, a derrota desses governantes nas eleições. Contudo, a insatisfação popular não assegura que sejam tomados procedimentos públicos que julgue os atos ilícitos, por isso

A existência da *accountability* vertical assegura que esses países são *democráticos*, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações. Mas a fragilidade da *accountability* horizontal significa que os componentes *liberais* e *republicanos* de muitas novas poliarquias são frágeis (O'DONNELL, 1998, p. 30, grifos do autor).

As fragilidades de que trata o autor dizem respeito à inexistência ou pouca atuação de agências estatais que, de fato, apliquem a noção envolvida na *accountability*, desde a supervisão de rotinas a sanções previstas em lei, como o *impeachment*. Para isso, seria necessário autonomia suficiente para que essas agências pudessem proceder nas ações de “supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais” (O'DONNELL, 1998, p. 42). Como exemplo do caso brasileiro podemos citar os Tribunais de Contas, a Controladoria Geral da União, o Ministério Público e o próprio Congresso Nacional.

A existência de níveis de *accountability* vertical e horizontal buscam, conforme leitura de O'Donnell, garantir o bom andamento da coisa pública, o atendimento dos serviços básicos e a superação das desigualdades, o que gera a necessidade de articulação em rede de agências, instituições e indivíduos – nos quais se enquadram a mídia e as organizações sociais – que reclamem, investiguem e punam o descumprimento da lei por parte dos agentes públicos, ao tempo em que sua ausência tornaria propício a manifestação de atos ilícitos, a corrupção, por exemplo. Por esses motivos, o ideal seria que o poder executivo se sujeitasse a controles horizontais e não tomasse como estratégia o “caminho da não-*accountability*”.

Considerando a ambivalência conceitual do termo e difundindo a ideia de que a *accountability* é uma relação onipresente na política democrática, mais do que a conceituar numa dimensão espacial, como fez O'Donnell (1998), Andreas Schedler (2004 [1999]), questiona se realmente se sabe de seu significado, da estrutura interna e de suas fronteiras semânticas, e responde que não. Para ele, a novidade da *accountability* no campo da política aconteceu em paralelo à pouca exploração de seu significado. Por isso, no cenário de expansão do termo, o autor lança luz não só sobre os conflitos que o originam, mas, sobretudo, da importância do seu reconhecimento para a sua correta utilização.

Referindo-se à *accountability* como um conceito viajante, Schedler (2004) revela certa preocupação com as mudanças semânticas ocorridas com o termo, entretanto, encontra uma raiz comum que seria a obrigação em se prestar contas, não como um ato voluntário, mas de exigência. Para este autor, na medida em que a política tem por base o poder, logo surge a necessidade de controlá-lo, e por isso, “[...] *el concepto de la rendición de cuentas (accountability) [...] expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder*” (ibidem, p. 8). Seria então a obrigação e a exigência em prestar contas que diferenciaria a *accountability* de outros atos do poder.

Todavia, a despeito de um modelo que tome como referência a orientação espacial da responsabilização dos governantes sob os governados, Schedler observa que o poder é um fenômeno de difícil mensuração e que as relações de vigilância entre as agências estatais que exigem contas não estão em igualdade de condições, fato que põe em risco o modelo proposto por O'Donnell (1998), supracitado.

Como revelam Schneider e Nardi (2019, p. 49), os argumentos de Schedler ancoram-se “na constatação de que, em regimes democráticos como os que caracterizam as novas democracias, nos quais os conceitos de participação, controle social e representação adquirem novos contornos, as relações entre os protagonistas da *accountability* são sempre assimétricas”. Por isso, identifica-se no argumento central de Schedler o fato de que “no âmbito político, [...] a noção de *accountability* tem duas dimensões básicas. Inclui, por um lado, a obrigação de políticos e funcionários de informar sobre suas decisões e de justificá-las em públicos (*answerability*); punir políticos e funcionários em casos de violação dos deveres públicos (*enforcement*);

**Figura 2 - Os três pilares da *accountability* em Schedler (2004 [1999])**



Fonte: Schedler (2004, p. 12).

Como é possível notar, os pilares propostos por Schedler (2004), condicionam à *accountability* a um modelo que, por um lado, exige informações e por outro é capacitado a punir. O cerne dessa estrutura seria a obrigação de se prestar contas e de exigir respostas sobre a ação exercida. Para o autor, a dimensão informativa da *accountability* associa-se a sua dimensão argumentativa, que podem associar-se também ao elemento impositivo, com vistas a assegurar o cumprimento de normas. Como Schedler defende, a *accountability*, como um conceito radial, mesmo que em transformação, compartilha dessa essência. Cabe, então, elucidar como o termo é tomado no campo educacional e quais estruturas permanecem ou são modificadas por razões próprias ao campo.

## **2.2 *Accountability* educacional**

O século XX foi marcado por mudanças na concepção e na oferta da educação, quando essa passou a ser uma preocupação capital dos países industrializados, sobretudo com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945). Encaminharam-se, então, uma série de reformas educacionais, com envergaduras e sentidos diversos, cujo conteúdo teve afinco com as circunstâncias locais e históricas de cada país. Como diz Afonso (2009), tratar de reformas educativas implica considerar iniciativas variadas que tanto visam alterar o alcance e a natureza da educação, promovendo mudanças radicais, como, numa aceção mais pragmática, promover a implantação de projetos mais focalizados que não tendem ao radicalismo.

Brooke (2012, p. 12), comentando os sentidos das reformas educacionais, considera que estas são ações planejadas em escala sistêmica e que sua definição “deve incluir a ideia de uma mudança planejada de envergadura maior, a partir de uma crítica ou insatisfação em relação à forma ou à estrutura de funcionamento vigente do sistema”. A ação planejada das reformas informa sobre a intencionalidade das mudanças requeridas pelo legislador, seja do acesso à escola, da organização do sistema, do financiamento ou da busca pela qualidade.

As reformas educacionais também acompanham as mudanças sociais, tecnológicas e econômicas encontradas na sociedade, necessitando da ação do Estado para serem legitimadas. Lessard e Carpentier (2016), identificam três momentos do século XX, associados ao referencial político da época e sua relação com a evolução das políticas educativas. Essa leitura, em alguns pontos, pode não coadunar com realidades específicas, como a brasileira, mas, contribui para que, no plano internacional, se identifiquem as origens da *accountability* educacional, e, mais tarde, sua influência nos sistemas mundiais, identificando não só a emergência da *accountability*, mas também as inflexões dessas mudanças na prática pedagógica – formação continuada, avaliação e currículo – e na gestão das redes de ensino.

O primeiro período (1945 – 1973), segundo Lessard e Carpentier (2016), diz respeito a democratização e massificação dos sistemas educativos caracterizado pela evolução do Estado-providência, segundo os princípios da igualdade de oportunidades e da Teoria do Capital Humano. Atribui-se a esse interim a emergência do direito à educação como convergência internacional em documentos normativos, impulsionados pela criação da Organização das Nações Unidas (1945), demonstrando que “mesmo que internacionalização e globalização da educação ainda não fossem termos correntes o desenvolvimento da educação pública e gratuita já era alvo de uma forte convergência internacional” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 21). Nos termos colocados pelos autores, naquele primeiro período, a educação escolar ainda não era pauta corrente com a globalização, cenário alterado nas décadas finais do século XX, impulsionado pela concorrência internacional.

Também nesse período que, na esteira da Teoria do Capital Humano, a educação escolar foi reconhecida como investimento necessário para a melhoria da mão de obra e da produtividade do trabalho, o que, por extensão, segundo seus defensores, proporcionaria o crescimento das riquezas dos estados uma vez que seria possível

“estocar” conhecimento valorizados economicamente e incorporá-los aos indivíduos (LAVAL, 2004).

A valorização desse tipo de capital não convencional, como a ele se refere Schultz (2012 [1961]), deveria ser a característica mais destacada do sistema econômico. Assim, pretendeu-se alinhar o discurso da educação ao da economia, num momento em que o Estado passou a intervir em muitas áreas sociais, e

Doravante considerada como um importante fator de desenvolvimento econômico, a educação devia estar legitimamente no cerne das decisões governamentais. O fato de afirmar que existem ligações entre investimento estatal na educação, progresso econômico e qualidade de vida superior das populações exprime um otimismo e uma fé nas repercussões sociais e econômicas da generalização da educação (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 21).

Presente na década de 1960 do século XX, esse discurso se intensificará mais ainda no segundo período elencando pelos autores, reconhecidamente um período de transição que foi desde a década de 1970, com a crise do petróleo, até os 1990. Um período de transição, pois foi marcado pela “[...] crítica [ao] Estado intervencionista e de um sistema educativo que tem dificuldade em realizar suas promessas, parecendo pesado, custoso e ineficaz” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 21).

Reacendendo ao palco discursos de uma direita econômica que pregava por menos intervenção do Estado pela via da desregulamentação, da descentralização e da privatização, o período de transição para os anos 1990 foi marcado por impactos nas políticas sociais dos governos, trazendo à tona a restauração de práticas antigas, a centralização do currículo e a regionalização de políticas.

O currículo, naquele momento, passou a ser discutido pela ótica da padronização e homogeneização dos conteúdos – fato não desconhecido do presente – e estabeleceu-se na contramão dos ideais de democratização encontrados no período anterior, agora substituídos “pela noção de uniformidade nos conhecimentos básicos e de bom desempenho para o maior número possível de alunos” (ibidem, p. 36).

É nesse contexto em que nos Estados Unidos tem-se conhecimento do relatório *A Nation At Risk* (1983), responsável por levantar questionamentos sobre o modelo educacional norte-americano e propor iniciativas no âmbito das políticas educacionais com vistas a maior eficiência e produtividade. A literatura da área considera esse relatório como gênese de um modelo de *accountability* educacional, de inspiração neoliberal, pelas suas propostas para uma reforma da escola pública incentiva pela descentralização, maior poder de escolha dos pais, mudanças na gestão e na avaliação (AFONSO, 2009;

BROOKE, 2012; FREITAS, 2018; RAVITCH, 2011). Para Afonso (2009), o discurso diferia daqueles adotados em períodos anteriores, pois propunha uma radicalização na concepção dos valores, objetivos e meios da educação, na medida em que se passou,

[...] da *regulação* para a *desregulação*; da *escola pública* para as *escolhas educacionais* e para a *competição* entre escolas; das *preocupações sociais* para as preocupações com a economia e com a *produtividade*; da *igualdade de oportunidades* para a *excelência*; das *necessidades* educativas para as *capacidades* individuais e para a *selectividade* (AFONSO, 2009, p. 67, grifos do autor).

Pelo seu próprio título – *Uma nação em risco* – o relatório já revelava a que vinha, expondo o medo dos EUA frente a alguma ameaça, nesse caso, sobre a sua competitividade diante de outras potências, já que fora revelado os baixos resultados da aprendizagem dos alunos. Sua divulgação teve grande impacto na opinião pública, pois demonstrou a fragilidade norte-americana em termos competitivos (AFONSO, 2009). Por isso as mudanças radicais na educação, como referidas anteriormente, em termos de valores e objetivos, que fizeram do relatório uma “bomba americana” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 32) estimulada por uma “linguagem apocalíptica” (BROOKE, 2012, p. 145). Não custa lembrar que esse período histórico foi influenciado pelos conflitos silenciosos da Guerra Fria, momento no qual o medo de uma disputa armada entre os Estados Unidos e a União Soviética pairavam as relações entre as nações. Não por acaso, os discursos encontrados nesse período eram marcados, como lembra Hobsbawn (1995), por um medo generalizado, que tanto pode ser percebido nos embates ideológicos travados pelas duas potências da época, como encontrados nos documentos produzidos no período e suas menções à concorrência e a disputa entre as nações.

O impacto desse relatório se fez sentir por se tratar de um documento claro e conciso, por isso teve efeitos tão imediatos, provocando efeitos secundários que perduraram nas políticas dos EUA e do mundo. Para Diane Ravitch (2011, p. 41), pesquisadora norte-americana e ex-secretária de educação daquele país, “o relatório foi uma sensação imediata. As suas conclusões eram alarmantes, e a sua linguagem era direta, chegando ao ponto de ser incendiária”.

O recado que trazia era claro “[...] as fundações educacionais de nossa sociedade estão atualmente sendo erodidas por uma onda de mediocridade, que ameaça nosso próprio futuro como uma nação e como um povo” (THE NACIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, [1983], 2012, p. 149). A expressão

“desarmamento educacional”<sup>9</sup> foi utilizada como expressão do baixo desempenho educacional. Assim, o relatório *Uma nação em risco* buscava alertar aos EUA de que já não era tão competitivo como antes, e, para retornar a posição de ataque, seria necessário adotar as medidas recomendadas, entre as quais a adoção de padrões rigorosos e mensuráveis, aumentando a expectativa sobre alunos, professores e escolas, através de testes padronizados.

Coadunando com as especificidades do período de transição tratado por Lessard e Carpentier (2016), o relatório *A Nation At Risk* combinou alguns elementos que mais tarde seriam referência para as políticas educacionais. O alinhamento do currículo, marcado pela centralização em sua produção, a definição de padrões e o uso das avaliações externas ganhavam amplo terreno no desenrolar dos anos 1990. O alinhamento do currículo, inclusive, passou a ser encarado como principal tarefa, pois por definição busca “assegurar coerência e a consistência entre os resultados pretendidos – conforme especificado no currículo formal” (UNESCO, 2016, p. 12). Esse, certamente, foi o principal conteúdo da reforma educacional proposta naquele momento, os referenciais curriculares, que se tornaram padrões de mensuração. Em referência a esse movimento, Brooke (2012, p. 143) considera que

‘Uma Nação em Risco’, deu crédito à ideia da reforma baseada em padrões e marcou o princípio da era de ‘*accountability*’ (responsabilização). Na sua essência, essa mudança colocou o desempenho dos alunos no centro das atenções, como objetivo primordial do trabalho da escola, e legitimou o uso das avaliações externas para medir a eficácia da escola e dos professores no cumprimento dessa tarefa.

Presente nas recomendações para a educação norte-americana na década de 1980, a avaliação baseada em padrões e a lógica dos resultados assumiu um lugar central na condução das políticas educacionais em nível global a partir da década de 1990. Esse período, em vigência, é tributário das experiências acima elencadas, mas potencializado por um novo referencial político associado aos efeitos da globalização, a reforma do estado e aos novos atores que passam a disputar a gestão da educação. Trata-se de um

---

<sup>9</sup> O relatório faz menção a um “ato de desarmamento educacional unilateral e impensado” em referência a elevação de “realizações educacionais” por parte de outras potências mundiais, alertando que o acontecimento foi fruto da inércia norte-americana quanto a temática. Em termos históricos, a relação pode ser associada aos efeitos da Guerra Fria (1947-1991) sobre o imaginário político e econômico da época, pois refere-se ao fato de que “se uma potência estrangeira inimiga tivesse tentado impor sobre a América o desempenho educacional medíocre que existe hoje, nós provavelmente teríamos interpretado como um ato de guerra” (THE NACIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, [1983], 2012, p. 149).

novo momento que assume o discurso da “produção dos conhecimentos e competências na sociedade e economia do saber” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 36).

Ocorreram transformações no campo político-econômico e reformulações nas políticas sociais em consequência da hegemonia do neoliberalismo, defendido por economistas e organismos internacionais que se encantaram pelos discursos conservadores de figuras como Margaret Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (Estados Unidos) que atacavam o “estado regulador”. Na área da educação, as inflexões dessas ideias “[assumiram] no próprio discurso o fracasso da escola pública, justificando sua decadência como algo inerente à incapacidade do Estado de gerir o bem comum” (SAVIANI, 2013, p. 428),

Na esteira de um enclausuramento neoliberal, a tendência global dos últimos anos situa-se na atribuição de valores mercantis ao “fazer escola”, seja pela desestatização da educação ou pela adoção de linhas gerenciais, apresentadas como panaceia aos problemas da educação, em suas formas de avaliar, controlar e planejar políticas. Desse modo, na medida em que são incorporadas, essas linhas fixam-se em tendências que marcam a organização das escolas, bem como a concepção e atuação dos educadores (SAVIANI, 2013).

1) um discurso sobre a globalização, a sociedade e a economia do saber; 2) mudanças na governança dos sistemas educativos; 3) grandes enquetes internacionais e o aumento das avaliações; 4) o desenvolvimento de quase mercados em educação (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 37)

A educação de qualidade, com equidade, inclusive, passou a habitar os objetivos de documentos orientadores de fóruns internacionais. Veja-se, por exemplo, o art. 4 da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Subscrito sob a necessidade de concentrar a atenção na aprendizagem, o artigo em questão prescreveu que ante a necessidade de um aprendizado efetivo, a educação deveria centrar-se na aquisição e nos resultados de aprendizagem,

A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo - para o indivíduo ou para a sociedade - dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. Em consequência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, *e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma* (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, grifos nosso).

A análise dessa passagem revela a busca de uma outra concepção de qualidade, não mais fundamentada nos indicadores de acesso e permanência, mas baseada em resultados

quantificáveis da aprendizagem dos alunos, por isso a “necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho” (art. 4, I, Declaração... CONFERÊNCIA..., 1990). Porquanto, os resultados quantificáveis poderiam ser obtidos pelo estabelecimento de padrões quando da implementação de sistemas avaliação.

Mais recentemente, a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (ONU, 2015), estabeleceu no conjunto de objetivos e metas definidos, a necessidade de “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Entretanto, a noção de qualidade educacional é também um termo polissêmico, e mesmo que desde a década de 1990 tenha sido tomado como objetivo elementar para a educação básica, sua significação compartilha muito mais do contexto socio-histórico do que se possa imaginar. Sobre esse tema, Oliveira e Araújo (2005) destacam que a qualidade do ensino no Brasil pode ser apresentada em três formas distintas. Em um primeiro momento, esteve associada a oferta de oportunidade de escolarização, aqueles que teriam acesso; depois, associou-se à ideia de fluxo e permanência; e, por fim, a qualidade definida pela emergência dos sistemas de avaliação, do qual ainda não foi possível escapar. Essa mudança na concepção de qualidade é reveladora de como os sistemas de ensino acompanham as transformações ocorridas globalmente e associam os indicadores mensuráveis a um modelo de educação que também se faz mensurável, mas que não é suficiente. Para Casassus (2013), esse fenômeno causa uma *metaforização* da educação, uma vez que se toma os sentidos da avaliação e da educação como sinônimos mesclando as finalidades de uma sobre a outra.

No universo das avaliações em larga escala, os “níveis desejados de aquisição de conhecimentos” são elencados em matrizes de referência que indicam “habilidades a serem avaliadas em cada etapa da escolarização e orientar a elaboração de itens de testes e provas, bem como a construção de escalas de proficiência que definem o que e o quanto o aluno realiza no contexto da avaliação” (BONAMINO, 2014).

Junto ao discurso da modernização da gestão da educação duas repercussões foram notadas mais rapidamente no âmbito das instituições escolares: a ideia de que a escola quanto melhor gerida mais chances teria de alcançar o “sucesso” e de que o sucesso ou o fracasso escolar estariam associados a atuação de professores e gestores, então responsabilizados pelos seus feitos.

Cada vez mais, sobretudo com a adoção de estratégias de descentralização, autonomia e avaliação dos estabelecimentos escolares, ocorreu um processo de “[...]”

transposição da administração do setor produtivo para a escola, como se houvesse semelhanças na natureza dessas instituições” (LOPES; CASTRO, 2012, p. 34). Essas repercussões recaíram sobre a concepção de *accountability* aderida pelos governos, de modo que, diferente da *accountability* política, na área da educação a *accountability* se refere aos resultados de aprendizagem e às iniciativas utilizadas para se alcançar os objetivos com máxima eficiência e menor desperdício de recursos, como destacado por Schneider e Nardi (2019, p. 66). Trata-se, portanto, de uma transformação no uso tradicional do termo, agora moldado por uma “combinação heteróclita entre uma nova forma de gerir os sistemas públicos de educação e o uso de dispositivos de *accountability*” (ibidem, p. 70). Para os autores,

[...] uma combinação problemática, uma vez que inscreve a *accountability* educacional a partir de uma visão única, a do mercado, na medida em que o potencial democrático do conceito é subsumido em favor de práticas de gestão que focalizam apenas os resultados. Na interpretação realçada a participação que, numa perspectiva emancipatória tem como horizonte a consciência cidadã, é vista nesse modelo como ferramenta para o controle e o monitoramento das escolas com vistas ao projeto hegemônico (ibidem, p. 71).

Assim, comparar metas e resultados constitui-se a atividade fim da responsabilização pela introdução da lógica dos resultados, que, por extensão de seus efeitos, abre espaço para a lógica da meritocracia numa cultura de desempenho. Esta última, para Nossela, Buffa e Leal (2010), evidencia-se tanto pela ênfase dada à meritocracia como à competência, “a primeira, ocultando-se sob o valor do mérito, prioriza de fato o poder de poucos”, a competência tem seu sentido ampliado ao alcance de determinado grau de desempenho em atividades específicas.

Se pensada em sua relação com a *accountability*, a meritocracia torna-se um imbróglio em termos conceituais e práticos na medida em que na educação não se deve vislumbrar perdedores ou ganhadores, evidenciar o poder de poucos em atingir determinado patamar, muito menos pensar a escola como um sistema de produção. É sobre essa contradição que reside a crítica de Nossela, Buffa e Leal (2010), quando a meritocracia “no fundo, considera que o professor é uma máquina, arcaica e preguiçosa; o aluno é um atleta a ser adestrado; a escola é uma empresa que fabrica produtos de conhecimento para o mercado [...]”.

Em termos práticos, ou seja, da influência de padrões meritocráticos sobre as condições reais, Vidal *et al.* (2019) lançam luz sobre essa complexa relação entre meritocracia, responsabilização e as condições materiais das instituições quando reduzidas as métricas das avaliações externas que desconsideram, por exemplo, os

recursos financeiros e os bens que dispõe cada município implicando na implementação e na execução da política. Segundo os autores,

a meritocracia, como critério de justiça, tende muito mais a afastar do que a contribuir com o processo educacional [...] A operacionalização da justiça social com equidade no quadro de uma política de responsabilização, põe a descoberto o fato de que essa política de premiação e rateio toma resultados de avaliação para composição de um índice de qualidade da educação que pouco pode informar, por si, sobre a relação entre política e equidade, em razão do que, ainda que a avaliação tenha importância no debate, seria necessário uma discussão além das métricas (VIDAL; COSTA; MONTE; VIEIRA, 2019, p. 13).

A essa discussão o fato de que a construção de modelos de *accountability* educacional não recaem somente sobre a educação básica, mas tendem, também, a responsabilizar as agências formadoras dos professores ingressantes na carreira docente. A lógica parece ser simples: identificar os cursos de licenciaturas eficazes e ineficazes na formação dos professores – através de avaliação nacional – e propor uma padronização na formação desde as universidades. Nos Estados Unidos, como informa Zeichner (2013, p. 132), as propostas de responsabilização de cursos de formação inicial de professores seguem duas tendências:

[...] (a) o desenvolvimento de uma rigorosa avaliação do desempenho do professor que seria usada para a conclusão de um curso de formação e licenciamento inicial do professor para exercício do magistério (b) [...] a avaliação da qualidade de um curso de formação de professores com base em uma análise de ‘valor agregado’ aos resultados de testes padronizados de alunos de escolas de ensino fundamental e médio lecionados por egressos de cursos de licenciatura [...] denominada ‘imperativo de impacto positivo’ (grifos nossos).

Entretanto, tarefa de tal envergadura não é tão simples, envolve a intenção de avaliar longitudinalmente o desempenho de estudantes ao longo dos anos, comparando o desempenho destes e o valor agregado pelo professor aos resultados, e, encontraria como obstáculo a existência de um sistema de avaliação nacional que baseia-se no *conjunto de aprendizados* dos estudantes e não nos *aprendizados recentes*. Soma-se a esse obstáculo, o desafio de estabelecer métricas além daquelas baseadas no desempenho dos alunos, que possam considerar o clima da escola, as condições socioeconômicas, as condições de gestão educacional. Por isso, Dalben e Almeida (2015), propõem que não se pode avaliar a qualidade da educação sem que se construa uma avaliação multidimensional que considere a complexidade do trabalho desenvolvido na escola, a fim de superar uma perspectiva unidimensional. No Brasil, essa perspectiva tem sido utilizada na maioria dos sistemas de avaliação, mesmo tendo o governo federal divulgado indicadores sobre o nível socioeconômico das escolas, o esforço docente, a complexidade da gestão, dentre

outros<sup>10</sup>. Entretanto, a ponderação das médias dos sistemas de avaliação não os tem considerado, mantendo a unidimensionalidade na avaliação em larga escala e confirmando o desinteresse do Estado na mudança dessa realidade.

A onda da discussão da *accountability* educacional surge junto aos processos de democratização das nações, da massificação dos sistemas escolares, do direito ao acesso e a permanência, mas também, do direito a qualidade. Esse cenário se coaduna com as mudanças na sociedade, advindas com a globalização e as mudanças na governança do Estado. Obviamente que essas transformações foram percebidas tanto nas ações, como no vocabulário adotado. Para Dardot e Laval (2016), o termo governança ganhou novo significado e alcance normativo quando foi aplicado às práticas dos governos submetidos à globalização, instados a adotar novas práticas, de modo que a governança estatal, para os autores,

consiste em pôr os Estados sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios da política que deve ser conduzida. Nesse sentido, os Estados são vistos como uma “unidade produtiva” como qualquer outra no interior de uma vasta rede de poderes econômicos submetidos a normas semelhantes (p. 277).

Na esteira dessas normas, os termos *concorrência*, *eficiência*, *eficácia*, *padronização* e *produtividade*, são alguns dos utilizados para fazer referência a esse novo modelo de atuação do Estado, inclusive na educação. Por isso, a *accountability* passou a ser encarada como uma ferramenta global para a garantia da qualidade da educação, sendo objeto de interesse de atores responsáveis por difundir modelos de políticas, sobretudo organizações internacionais, inaugurando um processo a qual Verger e Parcerisa (2017) entendem como a globalização da *accountability* educacional.

Esse efeito, é tributário da circulação de ideias propostas por instituições multilaterais, como a Unesco, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ainda que adotem discursos diferentes sobre quando e como se efetivar as políticas de *accountability*<sup>11</sup>. Por um lado, estimulam uma responsabilização

---

<sup>10</sup> No site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) é possível encontrar esses e outros indicadores. Conferir: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 12 fev. 2020.

<sup>11</sup> No Brasil, além da circulação de ideias propostas pelos organismos internacionais, algumas organizações empresariais têm atuado na difusão de modelos gerenciais na educação. No Ceará, a presença dessas instituições tem sido comum, uma vez que buscam aperfeiçoar o modelo de “sucesso” que ocorre no estado e difundir as propostas em outras redes de ensino no país. São exemplos, o *Instituto Ayrton Senna*, a *Fundação Lemman*, o *Instituto Natura*, o *Instituto Unibanco*. Autores como Freitas (2018), tem discutido a presença do empresariado brasileiro nas redes de ensino do país e responsabilizando-os não apenas pela difusão dos modelos de *accountability*, mas pela destruição do ensino público.

compartilhada entre diversos setores sociais – desde a mídia até a família, com a necessária participação do governo – por outro, atrelam de uma forma muito mais pragmática os interesses do capital humano, da preparação para o trabalho e da competitividade internacional, com esteio em *policy evidence-based*<sup>12</sup>. Esse aspecto lança luz e confirma as diversas acepções e mecanismos ligados ao conceito e sua adaptabilidade aos interesses esperados.

Cientes dessas influências e do impulso às reformas educacionais no marco de uma cultura educacional mundial que incorporou novos mecanismos de controle nos sistemas educacionais, a discussão de *accountability* aqui proposta tem como fundamento a tipologia de *accountability* educacional empregada por Afonso (1998; 2009; 2010), que acrescenta à concepção de *accountability* utilizada na ciência política, o pilar da avaliação.

Se, em trabalhos que buscam analisar a estrutura burocrática do governo e as instituições que agem em direção à práticas *accountables*<sup>13</sup>, as dimensões da prestação de contas e da responsabilização estão presentes em suas formas informativas e de sanção, faltaria o elemento da avaliação para ampliar a “capacidade heurística” de um modelo de *accountability* (AFONSO, 2010, p. 150).

Portanto, a tipologia proposta concorre a um modelo que considere também as formas de avaliação e os meios de produção e uso de dados empregados para aquele fim, já que esse é um importante elemento de um sistema de *accountability*. Por isso, considera também que para problematizar a relação da avaliação com as mudanças sociais, essa análise deve ser efetivada tanto num *eixo sincrônico* como num *eixo diacrônico*,

[...] no eixo diacrônico, o estudo da avaliação educacional não pode deixar de remeter para os diversos e dispersos enquadramentos e regulamentações legais ou estatais que ao longo do tempo têm vindo a condicionar a escolha de diferentes sistemas, modelos ou formas de avaliação [...] no eixo sincrônico o estudo da avaliação educacional (enquanto vector estruturante de uma política pública específica como a educação) não pode deixar de considerar as eventuais mudanças nas formas de regulação social (essencialmente ao nível do Estado, do mercado e da comunidade) que se vão verificando, no âmbito de cada país, como resultado da interacção de fatores internos e externos, e que actualizam as funções atribuídas a mesma avaliação (AFONSO, 1998, p. 30).

É oportuno esclarecer que a produção de Afonso se insere no campo da sociologia da educação e toma a avaliação como um dos principais eixos das políticas educacionais nas últimas décadas, marcada não só pelas dimensões técnicas e pedagógicas, mas

<sup>12</sup> Políticas baseadas em evidências.

<sup>13</sup> Que apresentam respostas aos interesses sociais.

também pelas dimensões sociais, ideológicas e gestionárias que tem impactos direto nos usos da avaliação de desempenho pelas nações. Por isso, o tom mais crítico que o autor dirige às políticas de *accountability*, sobretudo quando calcadas num discurso neoliberal que emerge na década de 1980, atribuindo um caráter mais punitivo ao que deveria ser uma política participativa. Dando ênfase a esses fatores é possível visualizar em que medida a avaliação, bem como a responsabilização e a prestação de contas, dão suporte aos processos de regulação educacional nos diversos níveis do sistema.

Ao pesquisar a política de *accountability* educacional deve-se ter em vista que no quadro das mudanças globais dos últimos anos a educação tornou-se foco de mudanças institucionais sobre a gestão educacional, o currículo, a avaliação e a formação de professores. Tomamos o termo *institucionais* de Lessard e Carpentier (2016) para quem as políticas institucionais divergem de políticas substanciais por englobar as relações sociais da área educativa, a forma em que se distribuem o poder e autoridade, as estruturas administrativas e regulamentares que atuam sobre os agentes educativos e as organizações que os reúnem, bem como, o apoio e o controle da atividade. Essa relação, no entanto, se expressa nas contradições da política que descentraliza ao centralizar sob o discurso da autonomia, apoiando e controlando ou responsabilizando e exigindo prestação de contas dos agentes escolares.

As políticas institucionais a que tratam Lessard e Carpentier (2016) efetivam um modelo de *regulação institucional* que busca orientar e coordenar as ações dos agentes e instituições educativas. Como se verá, a regulação opera através das políticas educacionais ao instalar mecanismos diversos no seio dos sistemas educativos. Neste trabalho, o conceito de regulação revela-se importante, não só por sua presença na aplicabilidade da *accountability* e seus mecanismos, mas também por encontrar-se iniciativas de regulação nas relações intergovernamentais acionadas tanto pelo governo federal como pelo governo estadual. Por isso, compreendemos que

Esse regime de regulação é [...] trabalhado por políticas educativas cuja orientação pode ser diversificada mas que, em diferentes graus, tendem a substituir ou a superpor, a esses antigos modos de regulação, novos arranjos institucionais, tais como a promoção da avaliação (resultados, funcionamentos, pessoais), a definição de objetivos curriculares *standard*, a promoção da livre escolha dos pais, a autonomia de gestão e a autonomia pedagógica dos estabelecimentos escolares, o desenvolvimento da formação contínua e do acompanhamento de 'proximidade' dos profissionais, a descentralização das competências educativas do Estado a graus intermediários ou locais (MAROY, 2011, p. 21).

Esses novos arranjos institucionais foram se efetivando de maneiras diversas em cada local do globo, influenciados pela reestruturação do Estado, não só num movimento “de fora” – como as privatizações, mas também como uma reestruturação “de dentro” que acabou por instaurar, conforme Dardot e Laval (2016, p. 273), “um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais”.

A emergência do Estado-avaliador, a qual trata os autores, é uma das razões para o avanço das políticas de *accountability* em educação. Isso porque, segundo Afonso (1998), o Estado passou a adotar um *ethos* competitivo subjacente a lógica do mercado com a importação para o setor público de modelos de gestão empresarial, cuja ênfase é posta nos resultados ou nos produtos alcançados, impactando profundamente a educação.

Dessa maneira, foi posto em xeque um modelo de regulação burocrática que então deveria ser solução para a modernização da máquina pública, sem que isso significasse a retirada do Estado de seu campo de atuação, mas da transformação da ação pública, “tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam empresas privadas” (DARDOR; LAVAL, 2016, p. 272).

A tônica então passou a ser encarar, sob a ótica do governo empreendedor (do governo à governança), assumindo a lógica concorrencial entre as nações como cerne das ações públicas. Como tratam David Osborne e Ted Gaebler (1994), em *Reinventando o Governo*, um governo empreendedor é aquele que sabe movimentar recursos, empregando-o em novas formas de aplicação para maximizar a competitividade, a produtividade e a eficiência – seja no Ministério do Comércio, nos aeroportos ou nas escolas. Lembremos que, nos Estados Unidos, ainda na década de 1980, o medo de fracassar na competição entre as nações em um mundo cada vez mais globalizado fez despertar iniciativas de reestruturação do governo educacional, baseado, por exemplo, em discursos como o de Osborne e Gaebler (1994, p. XVI),

Quando afirmamos que as escolas públicas devem competir entre si, alguns poderiam temer que o resultado disso seja um sistema educacional ainda menos equitativo do que o atual. Mas acreditamos que há modos de utilizar a escolha e a competição para aumentar a equidade do nosso sistema escolar. E acreditamos, apaixonadamente, que uma maior equidade é não só um objetivo justo, mas também traço crucial para o êxito de uma nação. No mercado global que caracteriza o mundo contemporâneo, os Estados Unidos não podem competir efetivamente e, ao mesmo tempo, desperdiçar 25% dos seus recursos humanos.

Por isso, na seara da política educacional, os conflitos originários dessa relação, expressam a própria capacidade das instituições estatais em garantir a manutenção de formas de regulação que deem condições para existência do sistema econômico, de modo que as mudanças requeridas pelo capital afetam diretamente o modelo de educação vigente. Como afirma Dale (2010), sem o Estado, as condições de existência do capitalismo não seriam viáveis e, em face disso, caberia ao primeiro garantir, dentre outras, as condições de infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico e a oferta de mão de obra qualificada. São por essas conexões e razões de existência que a compreensão do modo de funcionamento do Estado é condição indispensável para problematizar a escola, as políticas educacionais e a educação (AFONSO, 2009).

A avaliação educacional, portanto, no cenário mencionado, tem a função de explicar os fenômenos do processo educativo, contribuindo para a análise das causas e funcionando como ferramenta para a tomada de decisões. De certo que a realidade brasileira envolve múltiplas possibilidades e inflexões sobre o fenômeno educacional, e a ação do Estado ao utilizar a avaliação como instrumento de regulação, não poderia desconsiderar.

Em que pese as posições teóricas-metodológicas da produção da área educacional no Brasil, a discussão sobre a busca da eficiência das escolas e das redes de ensino pela adesão de mecanismos de avaliação e responsabilização, faz com que as instituições, em razão dos novos processos a que são submetidas, adotem novas formas de gestão e de lida com os sujeitos.

Subjacente ao discurso de novos modelos de gestão, com referências a gestão por resultados pelo desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala, uma nova cultura escolar é forjada no interior das redes de ensino, sendo em muito tributária do desempenho das políticas educacionais que têm sido implementadas desde o início dos anos 2000, com o constante aprimoramento das medidas já ensaiadas na década de 1990.

As políticas educacionais atuam sob contingentes que lhes atribuem algumas especificidades, como, por exemplo, a descentralização do ensino fundamental, a autonomia das redes municipais, as diferenças entre os locais, a capacidade fiscal dos entes governamentais, todos estes temas inscritos no ordenamento do federalismo cooperativo, e que, ainda que caros ao debate da política educacional, têm sido pautados nos planos e diretrizes dos últimos governos.

Apontamos esses elementos por acreditarmos que eles não podem ser alheios a discussão que se pretende aqui, sobretudo quando pensamos existir uma confusão entre a coordenação federativa e as configurações do estado-avaliador, aprofundadas nas últimas décadas, o que Freitas (2007) chamou de “federalismo pragmático”, quando da instituição de normas e intervenções na realidade que buscaram reformar a gestão educacional, pelo fato de que “[...] a dinâmica e o conteúdo da regulação normativa do período expressaram uma importante faceta do regime federativo que se configurava com a ascendência dos referidos projetos” (p. 121).

Nesse sentido, é importante destacar que a década de 1990 foi significativa para a política educacional brasileira marcando a criação de normas jurídicas-legais e políticas-administrativas com impactos no sistema de avaliação educacional. A descentralização administrativa, financeira e pedagógica, exemplificada pela criação do Fundef, pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996), e dos Parâmetros Curriculares Nacionais, foram normativas acionadas *pari passu* ao processo de municipalização e redefinição das atribuições dos entes federados em matéria educacional. Cabe retomar a periodização proposta por Lessard e Carpentier (2016), quando consideram os anos de 1990 como o período de centralização do currículo, regionalização de políticas e institucionalização das avaliações em larga escala. De fato, como fora notado por Bonamino (2002, p. 19), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) “[...] apresenta autonomia restrita em relação às transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira dos anos 80 e 90, que faz com que a política de avaliação da educação básica tenda a reproduzir internamente relações de poder que se encontram objetivadas socialmente”.

A força normativa dessas ações fez com que o sistema de avaliação da educação básica estivesse inserido num “conjunto complexo de inter-relações [...] marcado também “pela aceitação das novas regras internacionais, derivadas da globalização e da competitividade econômicas” (BONAMINO, 2002, p. 16), demarcando, definitivamente, a avaliação educacional como um dos eixos centrais da política educacional.

A avaliação educacional tem-se mostrado um terreno de debates que envolve discussões acaloradas quanto aos interesses e fins ligados a ela, por isso, acaba sendo uma “categoria pedagógica polêmica” (FREITAS et al, 2011, p. 7) permeada por contradições. Por assim ser, tratar da avaliação de desempenho dos sistemas educacionais envolve pressupostos que vão desde os objetivos estabelecidos com a adoção de um sistema de avaliação como: Qual o nível da sistematização? Tem se mostrado uma política

duradoura? Até o entendimento do grau de complexidade desses mesmos sistemas: Como são utilizados os indicadores? Qual a inflexão desses sistemas no cotidiano escolar?

A forma como a avaliação educacional se expandiu no Brasil, das primeiras experiências à expansão dos sistemas de avaliação desenvolvidos pelo governo central e pelas unidades subnacionais, preconizada, sem dúvidas, pela implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), evidencia a trajetória de destaque que essa política vem atingindo. Em que pese a descentralização instituída e a autonomia das escolas e dos gestores no viés administrativo, a literatura da área vem discutindo que a centralização dos processos avaliativos impõe sobre esses agentes normas e metodologias para se chegar aos resultados, ou seja, um desdobramento da ação pedagógica enquanto processo e dos resultados enquanto produto (COSTA, VIDAL & VIEIRA, 2019).

Ainda que não seja nossa intenção remontar a emergência do Estado-avaliador no contexto da política da educação básica brasileira, importa apontar alguns de seus princípios e as estratégias adotadas a partir de 2007, ainda no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Essas iniciativas, tomam o currículo e as aprendizagens como força motriz para as mudanças pela adesão aos “padrões”, e o simples alcance destes, simplificado pelas metas, como sinônimo de qualidade. Esperam ainda que, sobre o discurso da eficiência e eficácia, a gestão educacional seja responsável por essas mudanças. Fato é que, tal processo, corresponde a um movimento global de reforma educacional, que encontra no âmbito nacional os mecanismos, discursos e atores necessários à sua implementação, na senda de processos de financeirização e privatização da educação, gestão por resultados e *accountability* educacional. Entre o global e o local, e na reorganização da regulação e da produção política, novos métodos impactam diretamente os docentes e as políticas locais, patrocinando um discurso despolitizado e com aspectos empresariais (BALL, 2016).

Ainda que essa história pareça está se repetindo, pois já é conhecida desde a experiência norte-americana nos idos da década de 1980 - 90, e sabe-se de seus resultados desastrosos, como trata Freitas (2018) e Ravitch (2010), os formuladores de políticas no Brasil teimam em não reconhecer que a adesão de padrões, não garante a qualidade da educação e desconhecem, provavelmente, de que qualidade se fala.

No Brasil, tem-se vivenciado, com mais intensidade desde a década de 1990, um intenso período de proposições de políticas que tornaram inevitáveis, como tem tratado a literatura, as inflexões das políticas educacionais sobre as instituições escolares, professores e trabalhadores da educação, bem como sobre as ações da gestão educacional.

A exemplo, podemos citar a expansão e consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No cenário de reformas educativas, em que o local e o global se conectam, fato é que, um novo referencial para as políticas educacionais foi forjado sob o par da eficácia e eficiência. Estas seriam parâmetros para se alcançar a qualidade educacional. Este fim, historicamente, tem consequência à própria evolução dos sistemas educacionais, na medida em que passado o momento de sua democratização, ou massificação, como preferem alguns autores, estes sistemas foram pressionados, por forças nacionais e internacionais, a adaptarem-se aos novos modelos de sociedade e mercado, cumprindo aí a educação um papel essencial.

Sendo a *accountability* indissociável da avaliação, é imprescindível que se tenha em perspectiva suas abordagens e finalidades. Aqui, referimo-nos a avaliação de redes e sistemas como processo que desencadeia mecanismos de prestação de contas e responsabilização, mas considerando que a avaliação educacional compreende outros níveis, por exemplo, a avaliação em sala de aula – forjada na relação professor-aluno – e a avaliação institucional – que envolve o coletivo escolar na avaliação e reflexão quanto a seu projeto político pedagógico.

Essas três dimensões da avaliação educacional deveriam contribuir para efetivar o papel social da escola e das redes de ensino, envolvendo os atores escolares e agentes políticos num pacto de qualidade pela educação. Entretanto, uma articulação entre esses níveis de avaliação tem sido desconsiderada em detrimento da sobreposição de determinadas abordagens e perspectivas reclamadas por alguns formuladores de políticas.

Essa situação revela o quanto a avaliação educacional é uma temática arraigada em valores sociais e culturais, mas também técnicos e políticos, que dão características outras e revelam finalidades diversas no processo de avaliar, conseqüentemente, apresentando outras faces das escolas e das políticas educacionais. É por isso que investigar o tema da avaliação educacional requer, como trata Freitas et al (2011), um exame de todos os ângulos que envolvem a questão, pois há muito mais que a técnica por trás do fenômeno, isso vale, por extensão, numa pesquisa sobre *accountability*.

Como trata Fernandes (2010), a avaliação é uma prática social que caracteriza, compreende, divulga e ajuda a resolver problemas da sociedade, incluídos aqueles do campo da educação.

### 2.3 Coordenação Federativa e Estado-avaliador

Nesse estudo temos por referência a emergência do Estado-avaliador como momento fortuito para a implementação de mecanismos de avaliação, responsabilização e prestação de contas. Essa relação, acreditamos, vai além da discussão conceitual que envolve o tema, em termos teóricos e ideológicos, dizendo respeito à própria configuração e as formas de operação desse *ethos*, ou seja, as medidas efetivas e pragmáticas que põem em marcha o Estado-avaliador, que já se mostraram uma questão suprapartidária, presente em governos à esquerda ou à direita, criando um consenso em torno das políticas educacionais.

Sendo que uma das principais características do Estado-avaliador é o controle e a verificação da atuação das instituições, de maneira que “[...] o Estado pode influir indiretamente no fornecimento e definir sua qualidade” (ELLIOTT, 2002, p. 4), a análise das soluções tomadas pelo Estado para a garantia desse controle é de fato importante, sobretudo quanto ao uso da avaliação de desempenho e em larga escala que no Brasil assume feições intergovernamentais e nos leva a discussão da coordenação e da cooperação federativa como formas de efetivação dessa prática.

Direcionando o olhar para o governo central, para depois examinar a experiência cearense, o enfoque aqui pretendido concorre para compreender os nexos entre as iniciativas de *accountability* na educação básica, que resulta de ação política e normativa dos governos, e as relações intergovernamentais que ocorrem em forma de coordenação, cooperação ou formas de colaboração e que dão corpo a uma forma específica de regulação educacional.

Em tempo, essa análise nos permite desvendar os níveis e contextos em que se desenvolve a *accountability* e quais instâncias de governo e instrumentos de regulação jurídica e administrativa as consagram (AFONSO, 2016), permitindo a fundamentação de nossa hipótese de que no Ceará, na medida em que se avançou no fortalecimento do regime de colaboração entre governo estadual e governos municipais forjou-se a relação entre a coordenação federativa e o *ethos* do Estado-avaliador facilitado por um conjunto de normas e arranjos institucionais próprios à *accountability*.

Esse fenômeno é visto nas ações da União quando seu papel de indutora é potencializado sob a égide da melhoria da qualidade educacional, o que Oliveira e Sousa (2010, p. 28) chamaram de “a ‘colaboração’ que vem do centro” na forma dos programas federais que impactam diretamente a gestão educacional em estados e municípios. O uso

das aspas no termo *colaboração* dar-se pelo caráter mais centralizador de alguma dessas medidas que assumiriam feições de *coordenação* e indução.

Conforme Araújo (2005), os dispositivos constitucionais que configuram a forma de organização do Estado brasileiro têm estreita relação com os dispositivos que garantem o direito à educação. Exemplos disso são o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e o regime de colaboração presente no art. 211 da CF/88. Essa relação entre federalismo e direito à educação encontra como obstáculos algumas questões estruturais como a complexidade da engenharia federativa, das relações intergovernamentais e da integração num cenário de estruturas descentralizadas, que as normas constitucionais e infraconstitucionais buscam contornar.

Entretanto, como verificado em algumas pesquisas da área da educação, a organização federativa também comporta aspectos do Estado-avaliador, revelando outros enfoques da questão federativa, como a reforma do sistema (ALBUQUERQUE, 2005), a avaliação (FREITAS, 2007; SCHNEIDER, 2017) a regulação (FARENZENA; MARCHAND, 2013) e mesmo a responsabilização (ADRIÃO; GARCIA, 2008), utilizando-se da criação de normas políticas e administrativas que conjugam mecanismos de controle direcionados pela política educacional junto as unidades subnacionais.

Tendo estreita relação com as iniciativas da União, a atuação do Estado brasileiro como um Estado-avaliador no âmbito da educação básica foi efetivada quando da organização de um aparelho avaliativo.

Como explica Afonso (2009, p. 98) “[...] a compreensão do que é o Estado e dos modos como este funciona nas sociedades capitalistas é uma condição indispensável para problematizar a função da escola e da educação”. Não se pode esquecer que as medidas instituídas pelo Estado brasileiro, reconhecidas pelas organizações internacionais, são contemporâneas à emergência da globalização neoliberal, da qual aquelas são peças estratégicas, impondo aos governos nacionais a reforma e a reestruturação do Estado.

Ao capitalismo não seria possível a providência de suas condições de existência extra econômicas, sendo então necessário que o Estado garantisse “infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento socioeconômico”, “mão de obra diversa e qualificada”, “ordem e coesão social” e meios de “legitimar as desigualdades inerentes ao sistema” (DALE, 2010, p. 1100).

Essas condições favorecem a dominação do capitalismo, transformando o Estado pela introdução de um novo modelo de gestão e inserindo a ideia da competitividade entre as nações, sendo a educação diretamente implicada por esses modelos. As formas de se alcançar esse modelo de gestão tornam necessárias algumas medidas, sendo a descentralização da autonomia das escolas e das redes de ensino uma delas, junto à avaliação de desempenho, a regulação e a responsabilização, correspondentes à *accountability*.

A introdução desses mecanismos tem acontecido em detrimento aos posicionamentos políticos-ideológicos dos grupos políticos. À direita ou à esquerda, o alarde da nova gestão pública tem sido proporcionado até mesmo pela agenda reformista de governos democráticos-populares. O caso do Brasil, com o PDE e o PAR nos governos petistas (2003 - 2016), é emblemático na sustentação da governança proposta por uma agenda que adota a avaliação de desempenho e a responsabilização como estratégias.

Todos esses fatores, cada qual a seu tempo e em articulação uns com os outros, pela introdução de modelos de governança onde o global e o local interagem e se influenciam, são característicos do *Estado-avaliador*. Cunhado pelo pesquisador Guy Neave na década de oitenta, o conceito chamava atenção para as mudanças ocorridas no âmbito do ensino superior,

Segundo Neave, o Estado Avaliador consistiria numa racionalização e uma redistribuição geral das funções (e dos poderes) entre o centro e a periferia, de maneira tal que o centro conservaria o controle estratégico global através de mecanismos políticos menores em número, porém mais precisos, constituídos pela definição de metas para o sistema e o estabelecimento de critérios e processos de controle de qualidade do produto (YANNOULAS; SOUZA; ASSIS, 2009, p. 59).

A avaliação tem sua função redesignada, e, estendendo-se a várias áreas, se torna elemento para controle do centro sobre a periferia em estados descentralizados. Num cenário de constantes reajustes e rearticulações nos sistemas educacionais o próprio conceito de *Estado-avaliador* vai sendo tomado como recurso analítico para perceber as mudanças em outros campos das políticas educacionais, como é o caso da educação básica.

A adoção cada vez mais generalizada dos sistemas nacionais de avaliação de desempenho para esse nível de ensino, os mecanismos de *accountability* e as diferentes formas dos usos de resultados, implicando em sanções ou formas de recompensas sobre escolas e professores, representam o *ethos* do *Estado-avaliador*, que consiste na mensuração e padronização de resultados. Para tanto, a avaliação em larga escala é o

instrumento fundamental para o controle e legitimação da estrutura da responsabilização nesse outro papel do Estado.

Num cenário onde a avaliação nacional não pode ser compreendida somente nos limites do Estado-nação, mas no próprio movimento de governança *multiescalar*, se tem constatado que as conexões e interações entre as diferentes formas de avaliação têm sido relegadas pela centralidade da avaliação dos alunos. Segundo Afonso (2014), a obsessão avaliativa das últimas décadas não cumpre apenas a tarefa tradicional de interação pedagógica, mas passa a ser adotada pelas organizações, redes de ensino e a administração pública, em diferentes níveis e em congruência com uma ideologia avaliativa.

É necessário esclarecer que a avaliação sempre cumpriu papel estratégico nas políticas de diferentes fases do Estado, despontando já no contexto do Estado de bem-estar social (FREITAS, 2007, p. 152). Mas, é com a alteração de seus usos e alcances que a emergência do Estado-avaliador é confirmada. Afonso (2013; 2014) delimitará três fases do Estado-avaliador, que coexistem nas políticas educativas. Na primeira fase há uma significativa autonomia do Estado nacional na definição das políticas públicas; numa segunda fase as agendas internacionais repercutem os imperativos da globalização pela internacionalização da economia capitalista (expressão desse momento é a consolidação do *Programme for International Student Assessment – Pisa*); e, a última fase, a qual o autor tem denominado pós-Estado-avaliador, atende aos processos de liberalização e de mercadorização da educação. Por tratar-se ainda da hipótese de uma terceira fase, no trabalho em tela não aprofundaremos as discussões suscitadas pelo autor.

A primeira fase do Estado-avaliador é contemporânea a emergência do neoconservadorismo e do neoliberalismo e é característica da afirmação da supremacia nacional de alguns países frente a outros em um mundo competitivo e que se tornaria cada vez mais globalizado. Afonso (2014) define o desenvolvimento dessa fase entre os anos 1980 e 1990, são neles em que se vê surgir as primeiras iniciativas de sistemas de avaliação e medidas de *accountability* em países desenvolvidos. A criação de padrões e sistemas de avaliação e a responsabilização vão se definindo: avaliação e responsabilização controladas pelo Estado e a prestação de contas servindo a sociedade e ao mercado. Corresponde à primeira fase do Estado-avaliador no Brasil a implementação do Saeb, ainda que não signifique a adoção de mecanismos fortes de responsabilização, como as experiências da década de 80 nos Estados Unidos e Inglaterra.

O caso dos EUA é emblemático na confirmação da lógica da competição e das primeiras ondas de responsabilização educacional para a competitividade global. O

relatório *A Nation at Risk* (1983) é, nesse sentido, um marco na utilização de padrões e avaliações externas para aferir a eficácia das escolas e dos professores, deixando claro que a sociedade norte-americana vinha sendo erodida por uma onda de mediocridade e desarmando-se educacionalmente. No relatório, o tom ameaçador, competitivo e mesmo apocalíptico, questiona o futuro americano como nação e povo e conclama a estes a fazer o certo pelas crianças e pelo país a partir da criação de padrões mensuráveis e rigorosos, utilizando testes como “evidência da preparação de um estudante para prosseguir seus estudos”, o relatório recomendou que

Testes padronizados de desempenho [...] devem ser aplicados em importantes pontos de transição de um nível de ensino para outro [...] Os propósitos desses testes seria: (a) a certificação do estudante; (b) a necessidade de intervenção corretiva; e (c) a oportunidade de trabalho avançado ou acelerado (*The National Commission on Excellence in Education*, [1983], 2012, p. 155).

Como afirma Ianni (2010, p. 205), a globalização – de coisas, gentes e ideias – modifica os quadros sociais e mentais de referência: “tudo que é evidentemente local, nacional e regional revela-se também global”. Por assim ser, no âmbito das reformas do final do século XX, a agenda educacional é parte de uma cultura educacional mundial, que aflui entre locais e interfere na forma de fazer educação a partir de canais internacionais – o Banco Mundial, por exemplo. Justamente sobre essas repercussões da globalização é que Afonso define a segunda fase do Estado-avaliador, entre o final dos anos 1990 e atuais anos 2000. Para o autor, diferente da primeira, onde se percebe certa autonomia do Estado nacional na definição de políticas, na segunda fase há uma retração dessa autonomia sob o julgo da globalização e processos constantes de standardização e interdependência entre o local e o global. Aspectos característicos desse período é o protagonismo das agências internacionais e transnacionais; a maior diversidade das avaliações nacionais; e a participação, com maior frequência, em exames internacionais como o Pisa.

Como visto, em suas fases, o Estado-avaliador tem destacado interesse pela avaliação, passando a adotar um *ethos* competitivo que atende aos interesses da globalização, da internacionalização do capital – buscando destaque na economia mundial – e da imersão numa cultura global de educação. As mudanças ocorridas no papel do Estado em decorrência dessas inflexões recaem sobre a educação quando da adoção de uma cultura gestonária próxima das congêneres privadas. A adesão da *accountability*, não em seu sentido democrático, é uma das máximas desse sistema, resultando em implicações materiais (responsabilização forte) ou simbólicas (responsabilização branda)

sobre os profissionais da educação. Muda-se o Estado, mudam-se também as formas avaliativas e suas implicações.

A redemocratização no Brasil dos anos oitenta adotou a descentralização política e fiscal como estratégia de superação da centralização e do autoritarismo que marcaram as relações intergovernamentais nos vinte e um anos de ditadura civil-militar (1964 - 1985). Nesse movimento, a Constituição Federal de 1988 definiu alguns elementos, hoje condicionantes, das políticas sociais no Brasil, quais sejam: a definição de um federalismo tridimensional, a partir da coroação do município como ente federado; a prerrogativa da autonomia dos entes; a definição das competências comuns e privativas no campo das políticas sociais; e a necessária cooperação entre as unidades subnacionais na oferta dos serviços.

Essas definições no texto constitucional coexistem num cenário em que o município foi elevado a ente federado sem que na discussão da Constituinte se tenha tratado dos aspectos e das condições técnicas e fiscais que garantiriam o ordenamento de um federalismo tridimensional, experiência inovadora no âmbito internacional. Araújo (2010) considera que a inclusão do município como ente federado deu-se à revelia da inovação, complementando que

Essa nova configuração do federalismo brasileiro trouxe duas enormes complicações para a engenharia institucional e política do país: a primeira relativa ao tamanho e à heterogeneidade da Federação brasileira, constituída, em sua maioria, por estados e municípios que sobrevivem com repasses dos fundos de participação, e a segunda relativa à falta de clareza e regulamentação do que consistiria o regime de colaboração (p. 753).

Como assinala Almeida (2005), no âmbito das relações intergovernamentais a federação brasileira é marcada por arranjos complexos em que convivem tendências de centralização e descentralização, que redefinindo responsabilidades na provisão de serviços produzem resultados variados, observados de forma clara no âmbito dos serviços sociais. A descentralização ocorrida nessa área tomou formas e ritmos diferentes, tendo o governo central assumido funções de regulação e redistribuição: na saúde, concentrou a tomada de decisões no âmbito do governo federal, cabendo aos municípios executarem as políticas definidas; na assistência social, os municípios passaram a ter uma significativa autonomia na tomada de decisões; e na educação, a política de fundos conduzida pelo governo federal induziu à municipalização do ensino fundamental.

A descentralização do ensino fundamental, pela via da municipalização, foi tomada como medida para maior autonomia dos entes federados e para condução mais próxima

das políticas, pelo princípio da subsidiariedade, buscando torná-las eficientes e eficazes. Assim institucionalizada, não só aumentou o controle local sobre alguns programas e políticas, mas, paradoxalmente, ratificou o papel do governo federal nas estratégias de coordenação, financiamento e avaliação da educação, como estabelecido nas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Na seara da educação, são exemplos à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9396/1996); às Leis que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; os Planos Nacionais de Educação (2011-2020; 2014-2024); e o Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Sistemas federativos buscam regular e administrar conflitos pela compatibilização de autonomia dos níveis de governos com relações de cooperação, equacionando, democraticamente, à divisão de poder em uma unidade territorial sem comprometer a autonomia dos entes (ABRUCIO; COSTA, 1998). Por isso, discutir políticas e avaliação educacional no Brasil exige considerar o modelo de organização do país. Como disposto no art. 1º da Carta Magna: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito [...]”. Os conflitos, impasses e desigualdades inerentes a esse modelo de organização, em suas bases políticas e fiscais, impactam diretamente a gestão, a avaliação e a regulação da educação.

Em um contexto em que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF, Art. 22, inciso 24), não se pode esquecer que o Estado brasileiro institui um federalismo *cooperativo e concorrente* como forma de organização. O princípio da cooperação, no âmbito das competências comuns, é fixado no artigo 23, estando presente a educação no inciso V, prevendo em seu parágrafo único que leis complementares rejam as normas da cooperação entre as esferas de governo para buscar equilíbrio e desenvolvimento nacional.

Todavia, a regulamentação da colaboração, especificamente no campo da educação, ainda não ocorreu<sup>1</sup>, e é uma matéria que suscita posicionamentos diferentes. Por um lado àqueles que defendem sua regulamentação via lei complementar (ARAÚJO, 2010; GOMES *et al*, 2014); por outro há os que não veem necessidade de lei específica para sua regulamentação, sobretudo quanto a discussão em torno do art. 211 da CF/88 que define

o regime de colaboração na educação e que este seria autoaplicável, como defende Saviani (2011), desde que articulado dentro de um Sistema Nacional de Educação. De toda forma, além das controvérsias postas, o regime de colaboração tem sido instituído a partir de políticas de governo que visam cumprir o princípio constitucional.

Ao dispor sobre a competência de legislar, o art. 24 define que a União, os Estados e o DF legislarão concorrentemente sobre as competências que lhes é comum, excetuando-se os municípios. Na prática, o que vem ocorrendo é que municípios também definem suas próprias políticas (VIEIRA; VIDAL, 2018, p. 15). O princípio da concorrência, na norma constitucional, assume o sentido de concomitância nos processos para garantia do direito à educação, dando abertura à necessidade de colaboração, considerando as realidades institucionais de Estados e municípios brasileiros. Contudo, em sua efetivação o sentido de concorrência pode se degenerar em competitividade (CURY, 2010).

Acrescente-se ao rol do que é comum e concorrente àquelas competências privativas que são estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996), quais sejam:

- À União cabe a coordenação da política nacional de educação exercendo função normativa, redistributiva e supletiva (Art. 8º, I);
- Aos Estados à elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios (Art. 10, III);
- E aos municípios cabe organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados (Art. 11, I).

Como visto, a LDB ratifica o papel da União na coordenação da política nacional da educação e Estados e municípios devem, juntos, integrar-se as políticas nacionais. Tanto a coordenação como a integração lançam luzes sobre o princípio da colaboração. Dessa maneira, o federalismo no Brasil, como afirma Cury (2010, p. 159) tem por acepção “sistema federativo por colaboração”, considerando as marcas da cooperação nas normas constitucionais e infraconstitucionais e as atribuições e objetivos de cada nível de governo na garantia do direito à educação. Ainda assim o regime de colaboração continua “[...] sendo um conceito vago, que produziu variações na sua compreensão e expressão em mecanismos reais de cooperação” (ABRUCIO; SEGATTO & PEREIRA, 2017, p. 9).

O papel de coordenador definido para a União cumpre o princípio da interdependência, própria nos sistemas federativos; dessa maneira o governo federal deve atuar para sanar as desigualdades socioeconômicas que marcam a política educacional,

papel que também pode ser assumido por governos estaduais – é o caso do Ceará, sobretudo quando nos “limites” do Estado-nação e do modelo de organização da educação básica, a descentralização põe a descoberto uma série de impasses entre os locais.

Trata-se de sanar as desigualdades descortinadas pela descentralização “[...] em que municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados um ensino remediado e municípios ricos um ensino mais satisfatório” (SAVIANI, 2011, p. 80), prevalecendo um ciclo que vincula estreitamente a capacidade fiscal com o desenvolvimento social, em razão das quais formas de coordenação e cooperação vão sendo pactuadas sob diferentes aspectos e utilizando mecanismos outros que não somente os financeiros, mantendo o governo Federal um papel estratégico na indução, no controle e na avaliação das políticas. Assim especifica a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco),

O estabelecimento de métricas e instrumentos padronizados para permitir comparações de governos locais e escolas acompanhou o foco crescente nos resultados. Um desenvolvimento relacionado a isso foi a descentralização governamental para aumentar o controle local sobre a oferta da educação, *ao passo que o governo central manteve a responsabilidade pelo financiamento, pelo monitoramento e pela regulamentação* (2017, p. 9-10, grifos nossos).

Estratégia essencial na reforma do Estado, a descentralização é reconhecida pelos organismos internacionais como medida necessária, equilibrando uma maior autonomia das redes de ensino e escolas com a garantia de controle pelo governo central. Pelos dilemas da descentralização, a coordenação federativa visa reduzir as heterogeneidades do federalismo criando mecanismos que atendam às fragilidades institucionais das unidades subnacionais e garantam a oferta educacional nesses locais. No Brasil, esse papel de coordenador federativo tem sido assumido pela União a partir de mecanismos conhecidos desde os anos noventa.

O Fundef e o Fundeb são exemplos de políticas coordenadas pelo governo federal que buscaram acentuar as diferenças de recursos entre Estados e municípios. Instituído pela Lei n° 9424/1996, o Fundef, de natureza contábil, assegurou a vinculação de 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento para o ensino fundamental e pagamento de professores. Ainda que não caracterizado como reforma educacional, os efeitos dessa medida “[...] tiveram impacto decisivo sobre a configuração do sistema escolar na segunda metade da década de 90” (VIEIRA; VIDAL, 2015a, p. 29).

O Fundef, apesar de diminuir as disparidades na aplicação dos recursos, não conseguiu diminuir as marcas das diferenças regionais. Com o seu fim, em 2006, foi criado o Fundeb pela Lei 11.494/2007. Diferente do Fundef, o novo fundo contábil

abrangeria toda a educação básica – da educação infantil ao ensino médio. Conforme Vieira e Vidal (2015a) com o Fundeb verificou-se de fato a participação da União no financiamento da educação, mas a permanência de 27 fundos diferentes manteve situações de desigualdades bastantes significativas.

Outra política que confirma o papel do governo federal na coordenação federativa são os Planos Nacionais de Educação (PNE) que repercutem no planejamento e na organização das diferentes esferas federativas. A ideia de estabelecer planos decenais de educação, diferenciando-se de estratégias tomadas no passado, tem como marco o artigo 214 da Constituição de 1988, que teve redação alterada pela emenda constitucional n. 59, estabelecendo que a União, em regime de colaboração, estabelecerá estratégias e diretrizes nacionais por meio da integração dos poderes públicos. Esse tema é também fixado no art. 9º, inciso I, da LDB de 1996, incumbindo à União o papel de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com as unidades subnacionais.

Tratar de planos de educação é bastante significativo porque eles podem “configurar-se como instrumento de legitimação de ideologias de grupos no poder” (VIEIRA, 2014, p. 59) revelando disputas de projetos de sociedade. A experiência brasileira na construção do primeiro PNE (2001 - 2010) é significativa dessas disputas quando na tramitação do plano foram encaminhadas ao legislativo duas propostas: uma conhecida como *PNE: proposta da sociedade brasileira* e outra gestada pelo Executivo Federal. Interessa aqui resgatar que a proposta da sociedade para o I PNE previa a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a institucionalização do regime de colaboração. Na outra ponta, a proposta governista, propunha que se consolidasse o Saeb, sistema de avaliação, “privilegiando a gestão por resultados para a organização da educação nacional” (GANZELI, 2013, p. 54), em detrimento a proposta do SNE.

O I PNE, aprovado como Lei n. 10.172/2001, tomou a maior parte das propostas do governo e, na análise de Souza e Duarte (2014, p. 211), materializou uma racionalidade administrativa e economicista, em conformidade com as orientações da reforma neoliberal e o receituário internacional.

No que diz respeito à dinâmica federativa, os planos educacionais representam pactuações e definições de metas, propostas pelo governo federal, e por vezes assumidas nos planos estaduais e municipais. Essa centralidade do governo federal condiciona o cumprimento das propostas aos mecanismos de colaboração, entretanto, a gestão educacional tem muitas vezes sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira inviabilizada pela arquitetura federal, efetivando assim um regime de colaboração que

não remete a um “processo cooperativo horizontal”, mas “à hierarquia piramidal” da federação (GOMES et al, 2014).

Ainda na segunda metade dos anos 2000, além do Fundeb, aprofundam-se as políticas do governo federal que buscam articular as ações educacionais da União, dos Estados e dos municípios, caso do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE foi apresentado ainda na vigência do I PNE, explicitamente um distanciamento do executivo das estratégias antes estabelecidas. No momento em que se defendia um “acompanhamento sistemático e transparente da implantação do PNE, outro plano é criado no cenário educacional brasileiro” (WERLE; METZLER, 2014, p. 237).

Apresentado à sociedade em abril de 2007, o PDE configura-se como uma política estruturante da articulação entre os entes federados, definindo propostas sistêmicas e articuladas e fortalecendo o monitoramento de indicadores. Organizado em quatro eixos (*educação básica, ensino superior, alfabetização e educação continuada e ensino profissional e tecnológico*) o PDE, no tocante à educação básica, definiu que a melhoria da educação seria objetivo prioritário e que a qualidade educacional pretendida seria averiguada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Haddad aponta três dimensões que fomentaram as ações do MEC em sua gestão: o Fundeb, o piso do Magistério e o Ideb. Em outros termos, investimento, valorização e aferição de desempenho. Essa relação não se realizou sob obscurantismo, do contrário, buscou afunilar uma política de qualidade baseada numa de avaliação e prestação de contas, e, como tratado pela literatura, por uma responsabilização baixa com efeitos sobre as condições sociais e morais de professores e escolas. Não é diferente a análise que realizou o ex-ministro sobre a relação quantidade x qualidade no quadro de uma política de responsabilização,

Mais dinheiro tem que corresponder a mais qualidade, com valorização do professor. Então, é um conjunto que não dá para dissociar. Qual é a grande diferença do Ideb para o passado? Você tem a responsabilização, você sabe qual escola está funcionando e qual não, qual rede está funcionando e qual não. Isso muda completamente a história da avaliação. Avaliação era simplesmente para a gente saber se estava bem ou se estava mal. Ela não tinha impacto na vida cotidiana das escolas. A partir do momento em que você sabe que escola está bem, que escola está mal, você tem um movimento virtuoso que responde aos estímulos com muito mais força do que responderia na ausência de responsabilização. Hoje os prefeitos ostentam: “Olha, eu cumpri a meta, eu superei a meta, já estou com qualidade equivalente à de país europeu” (Fernando Haddad em entrevista a GOES, 2018, p. 162)

Sobre o PDE:

É virtuoso o movimento de você colocar recurso, valorizar o profissional e cobrar resultado. Você gera um círculo virtuoso: há mais recurso, valoriza o

trabalhador da Educação e ele responde com mais qualidade. É isso que foi conseguido com o PDE, pela primeira vez na história do país. Não se tinha esse mecanismo – mais financiamento, valorização, resultado. Não se tinha essa dinâmica, que eu acredito que vá prevalecer (Fernando Haddad em entrevista a GOES, 2018, p. 162).

As ações do eixo da educação básica foram tomadas no *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, instituído pelo Decreto 6.094/2007, buscando também cumprir o princípio da colaboração com participação direta ou incentivo da União em torno de 27 diretrizes estabelecidas no art. 2º do decreto. O mesmo documento, no art. 9º, define que por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), o Ministério da Educação apoiaria, técnica ou financeiramente, por convênio ou colaboração, o cumprimento das metas e a observância das diretrizes firmadas no art. 2º do Compromisso. Por fortalecer o monitoramento dos indicadores e referir-se à qualidade com base no Ideb, a avaliação em larga escala assume função essencial na operacionalização de algumas metas do PDE. Por isso, as iniciativas do plano fortalecem o centralismo das formas de avaliação e de indução pela ação direta da União. Esses acontecimentos fazem do PDE,

[...] um plano com traços gerencialista e centralizadores em que se evidencia o predomínio do Executivo, com viés neoliberal no que toca à preocupação com a modernização e a eficácia do Estado, a valorização do aparato técnico e o controle, marcando um distanciamento das possibilidades de autonomia e gestão democrática. Não se pode caracterizar o PDE como [...] estabelecimento de estratégias de colaboração e autonomia (WERLE, 2009). Ao contrário, neste momento há um reforço do tradicional centralismo brasileiro, ênfase na avaliação e na emulação [...] (WERLE; METZLER, 2014, p. 237).

As estratégias, planos e políticas, até aqui discutidas, demonstram a tentativa do Executivo federal em diminuir as discrepâncias da engenharia do federalismo brasileiro. Algumas delas foram mais efetivas que as outras, não se pode negar, entretanto, não incidiram sobre as questões estruturais do Estado federal e das competências dos entes em educação, que necessitariam de

[...] duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político (ARAÚJO, 2010, p. 754).

Marcado por desigualdades e descompassos, o federalismo brasileiro condiciona projetos-políticos-pedagógicos autônomos que reflitam as realidades locais das redes de ensino (DUARTE, 2002), isso porque a autonomia das unidades subnacionais (cf. art. 18,

CF/88) conjuga-se frente aos imperativos da própria hierarquia federal – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e das “relações e restrições com os níveis superiores de governo” (DUARTE, 2002, p. 304). Assim, no percurso histórico das decisões do governo central há a confirmação do gerencialismo e de um regime de colaboração centralizado, que induz e regula.

A avaliação da educação no Brasil, como forma de regulação, é possibilitada pelo aperfeiçoamento da produção e difusão dos dados estatísticos educacionais. Em outros espaços do globo esse fator também será decisivo para inserção de uma cultura de responsabilização, pois com os avanços metodológicos e técnicos na avaliação da aprendizagem estabeleceu-se instrumentos mais precisos e sofisticados.

Para Oliveira e Souza (2010) os processos de avaliação em larga escala representam o aspecto mais centralizador das políticas educacionais, manifestado pelo estabelecimento de exames e avaliações para todos os níveis do sistema. Segundo os autores, do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, aos níveis decisórios, capacidade de “indução” de políticas e controle dos segmentos avaliados. Esse redimensionamento faz com que os responsáveis pela definição do que deverá ser examinado passem a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão direta. É o controle que se exerce à distância (p. 30).

Autores como Segatto & Abrucio (2016) e Abrucio, Segatto & Pereira (2017) têm incluído a avaliação externa no rol de competência da coordenação federativa, atribuindo a ela fator importante para bons casos de colaboração institucionalizada. Na mesma direção, Rezende *et al* (2012) consideram os sistemas de avaliação como forma de colaboração. Utilizando o exemplo dos estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Pernambuco – onde o governo estadual assume função de coordenador federativo – argumentam que se a descentralização e a autonomia são características do federalismo brasileiro, estaria justificada a existência de sistemas estaduais de avaliação, sendo estes últimos “rebentos” do regime de colaboração federalista. Portanto, já não mais é estranho a alguns pesquisadores a inclusão da avaliação de desempenho como forma de colaboração entre os níveis de governo, o que revela possibilidades de colaboração não apenas financeira, mas administrativas, técnicas e pedagógicas, a depender do desenho das políticas associadas a esses sistemas de avaliação.

Entretanto, uma questão trazida à tona a partir dessa discussão é de se se estaria diante de formas de colaboração ou de indução. Tanto estados como municípios são

instâncias concretas de articulação entre os níveis de governo e que proveem diretamente as políticas públicas, entretanto, o alto grau de centralização financeira na União e as transferências de recursos do governo federal aos estados, e dos estados aos municípios, condicionariam a atuação dos governos, já que haveria interferência de um nível de governo sob outro em diversas políticas educacionais, sendo a avaliação também uma forma de intervenção.

Em parte, a indefinição de lei que especifique a matéria tem contribuído para a confusão conceitual e prática das relações intergovernamentais na educação. Nesse cenário, a avaliação como elemento da coordenação federativa é um tema questionado quando atribuído as políticas de colaboração, por isso um terreno marcado por defensores e críticos.

Estes últimos têm chamado atenção sobre o papel regulador da avaliação em detrimento a colaboração junto a sobrecarga dos sistemas de avaliação sobre estados e municípios. Ao que considera um erro de interpretação quanto as políticas de cooperação da União, Araújo (2010, p. 754) adverte o caráter de indução das avaliações em larga escala, das definições curriculares, do PDE e do PAR, erroneamente, traduzidos por colaboração. Para ela essas ações da União “[...] não incidem sobre a questão histórica, estrutural, e nevrálgica [...]” da educação nacional.

Por seu turno, Horta Neto (2014, p. 177) parece não concordar com o reflexo do Ideb nas redes de ensino, sobretudo quanto a criação de sistemas estaduais e municipais de avaliação: "Se já existem dados coletados pelo governo federal de forma censitária, questiona-se a razão de obtê-los novamente pelos governos subnacionais." Para Rezende *et al* (2012) argumentos como este não se sustentam, pois, o *período de latência*<sup>2</sup> dos resultados das avaliações nacionais impossibilita o trabalho eficiente dos gestores, o que seria contornado por sistemas próprias em razão da periodicidade em que estes são aplicados e da possibilidade de retratar especificamente o local. De todo modo, não se deve negar que a construção de sistemas próprios de avaliação seja, talvez com algumas exceções, justificada pela existência das avaliações nacionais. A pauta não seria unicamente a periodicidade e a especificidade, mas a criação de uma cadeia hierárquica de avaliação e regulação, e no limite, a preparação para os testes.

Como cunhado por Freitas (2007), para indução da qualidade da educação, a avaliação educacional no Brasil foi implementada pelo complexo “medida-avaliação-informação” a partir de normas jurídico-legal, normas políticos-administrativas e iniciativas efetivas de regulação. O complexo “medida-avaliação-informação” trabalhado

pela autora dá conta de dimensões fundantes na condução das políticas de avaliação pela União: *medida* refere-se à determinação de atributos de alguma coisa com o propósito de caracterizar sua posição; *avaliação* é o ato de determinação de condição, qualidade, que implica em julgamento e apreciação de mérito e valor; *informação* designa os dados de natureza estatística que contribuem para tomadas de decisão (p. 4). Conforme refere a autora, “medida-avaliação-informação” estão implícitas na CF/88 nos art. 205 (garantia do padrão de qualidade), art. 209 (avaliação de qualidade pelo poder público como condição ao ensino livre à iniciativa privada), e art. 214 (melhoria da qualidade do ensino). Freitas (2007) considera que a garantia do padrão de qualidade leva ao questionamento de “como aferir a qualidade do ensino” (p. 65), em razão da qual se pressupõe a avaliação educacional. Quem deve avaliar aparece como uma problemática quando se trata das relações federativas, segundo a autora

[...] a avaliação educacional ficou implícita no texto constitucional de 1988, e, assim, se impôs como uma tarefa pública que supõe a atuação do Estado segundo a concepção de federalismo e a natureza da relação Estado-sociedade inscritas na Lei Maior. Definições decorrentes disso enfrentariam questões, como por exemplo, a quem cabe tornar a avaliação educacional efetiva, como, quando, onde e quanto. Decisões a esse respeito envolvem relações federativas, ou seja, põem em tela o problema da federação brasileira (IBIDEM).

Com a LDB (1996) a avaliação nacional é atribuída como papel da União, que deve “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” e assegurar o processo “em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (art. 9º, V, VI, respectivamente). Dessa maneira, o complexo tratado por Freitas é explicitado na LDB e tem sido regulado pelas políticas desencadeadas desde meados de 1995 – com a criação e regulamentação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, aperfeiçoado mais tarde pelo Ideb, encadeando ações e consequências que são próprios de um Estado-avaliador, em razão da qual, na seção seguinte, trataremos do conceito buscando elucidar suas fases e formas de atuação e a intensificação do uso avaliação como instrumento da política.

### 3 CONCEPÇÕES E IMPLICAÇÕES DA ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: O ESTADO DA QUESTÃO

Neste capítulo procura-se trazer à tona uma discussão das políticas de *accountability* no Brasil a partir da análise de artigos científicos, de autores brasileiros, publicados entre 2006 e 2018, em periódicos da área. A busca foi realizada no Portal de Periódicos da CAPES e nos sites da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBPAAE) e no periódico *Estudos em Avaliação Educacional* (EAE), estas últimas qualificadas no estrato A2 do *Qualis Capes*<sup>14</sup> no quadriênio 2013 - 2016, demonstrando rigor na análise pelos pares acadêmicos.

Por atender ao objeto e ao problema específico da investigação de mestrado, foi construído um “estado da questão” em torno do tema em análise. Como assinalam Nóbrega-Therrien & Therrien (2004) o “estado da questão” leva o pesquisador a registrar o estágio atual do seu tema ou objeto de investigação na ciência ao seu alcance. Nesse sentido, o texto, na medida de sua exposição, busca categorizar a *accountability* a partir da análise. A estratégia analítica fundamentou-se na matriz de categorias apresentadas por Afonso (2010), baseado numa concepção alternativa de *accountability*. Desse modo, procurar-se-á tratar as questões a partir de uma reflexão teórica e exploratória, sem pretender analisar elementos empíricos, portanto, sem encerrar as possibilidades de discussão da problemática.

Ao compreender *accountability* como um processo alicerçado em três pilares, buscou-se perceber as relações entre avaliação, prestação de contas e responsabilização e as formas que estas têm sido consideradas na gestão da educação. A escolha dessas categorias associa-se a proposta de Afonso (2010) para quem a *accountability* em educação é um triplo processo de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Dessa maneira, a questão que orienta a investigação é se a literatura especializada compreende a *accountability* educacional como um processo contínuo de avaliação, prestação de contas e responsabilização; se os três elementos são conjugados nesses trabalhos e conseqüentemente nas políticas neles avaliadas; ou, se não, que outras relações poderiam se estabelecer a partir da leitura desses trabalhos.

A seleção dos artigos ocorreu em dois momentos: primeiro no site da RBPAAE e depois no site da EAE, em setembro de 2018. Ambas as revistas estão hospedadas no

---

<sup>14</sup> Conjunto de procedimentos utilizados pela CAPES para estratificação da qualidade dos períodos cinéticos.

*Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER)*<sup>15</sup> no qual procedeu-se a busca utilizando-se os seguintes descritores, com o operador *booleano* OR: *accountability*, *responsabilização*, *responsabilidade*, *"prestação de contas"*. O uso dos descritores justifica-se, como já anunciado, pela concepção de *accountability* utilizada por Afonso (2010).

O alcance do “estado da questão” está associado à construção do objeto de investigação pretendido, em razão disso excluiu-se, nessa etapa, o uso do descritor “avaliação” por entender que ao buscar artigos que pudessem articular os três pilares propostos e ao utilizar o descritor “*accountability*” a avaliação, como condição *sine qua non* para existência de sistemas de *accountability*, estaria contemplada. Em razão das imprecisões do uso do conceito e da tradução redutora do termo do inglês avançou-se utilizando os descritores *accountability*, *responsabilização*, *responsabilidade* e “*prestação de contas*”.

Ao efetuar a busca no site da RBP AE foram encontrados treze artigos no período 2010 – 2018, dos quais, após leitura do resumo e exclusão dos títulos e autores estrangeiros, selecionou-se seis. No site da EAE a busca encontrou vinte e dois artigos no mesmo período, permanecendo, após a leitura do resumo e exclusão dos títulos e autores estrangeiros, onze artigos. Importante esclarecer que também foram excluídos da amostra artigos que discutiam a *accountability* no âmbito do ensino superior brasileiro.

Encerrada a primeira busca nos sites das revistas, realizou-se o levantamento de artigos no Portal de Periódicos da CAPES. Nesta etapa, além do uso do booleano AND, também foram utilizados os filtros disponibilizados pelo portal, a citar: refinamento apenas por artigos e em português. A cada busca foi realizada a leitura do título e do resumo dos trabalhos. Muitos destes já apresentavam no título discussões de outras áreas do conhecimento, implicando diretamente na sua eliminação. Outros, assim como na busca da RBP AE e EAE, tratavam de *accountability* no ensino superior. O Quadro 1 apresenta os descritores utilizados e os resultados da busca.

---

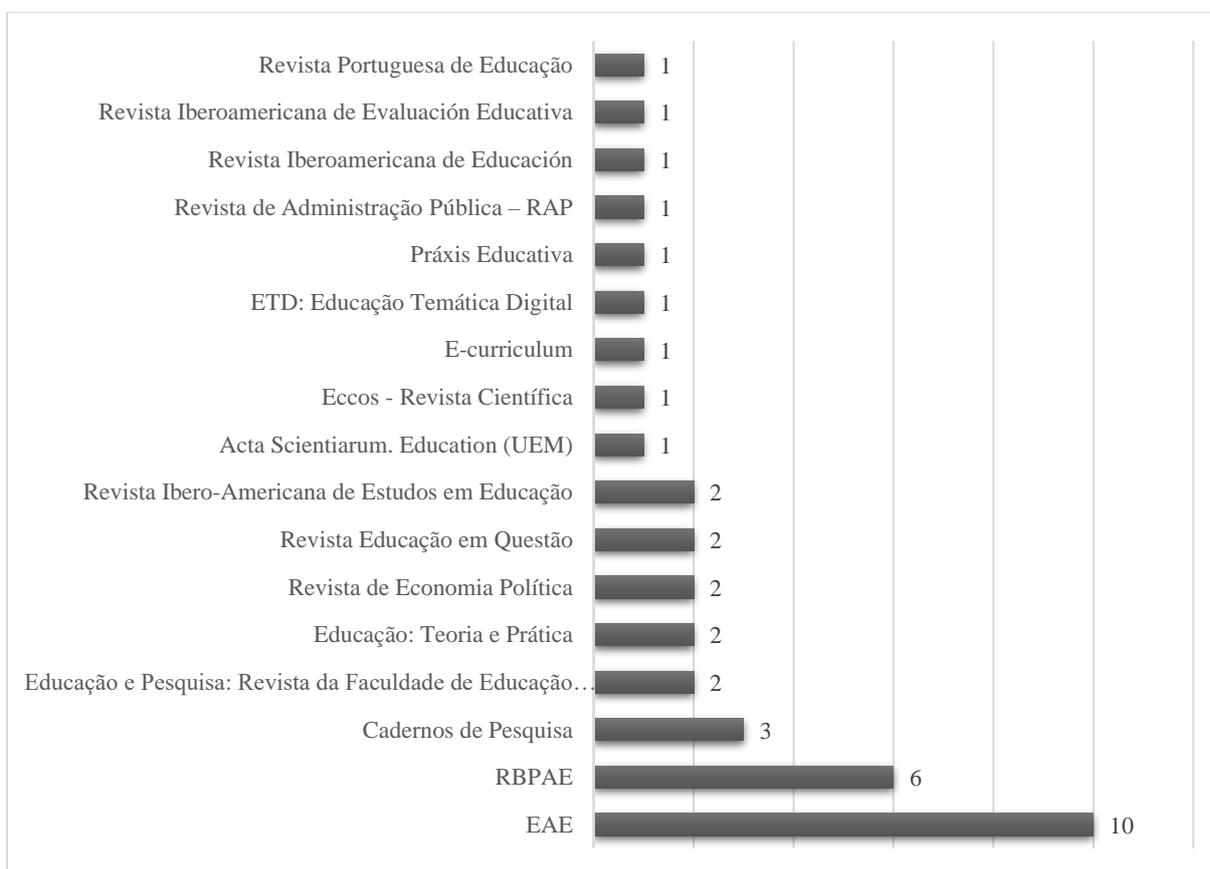
<sup>15</sup> *Software* utilizado para gestão eletrônica de periódicos.

**Quadro 1: Descritores de busca e achados no Portal de Periódicos da CAPES**

Descritor 1	Booleano	Descritor 2	Resultados	Achados
accountability	AND	educacional	112	10
accountability educacional <sup>16</sup>			119	1
responsabilização <sup>17</sup>	AND	educacional	115	4
accountability	AND	prestação de contas	77	1
<i>school</i> accountability			249	6
<b>Total</b>				<b>22</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Portal do Periódicos da CAPES foram selecionados 22 artigos que juntos com os da RBPAE e da EAE totalizam 38. No Gráfico 1 identifica-se 17 revistas onde estão publicados os trabalhos selecionados, tendo a RBPAE e a EAE o maior número de selecionados.

**Gráfico 1 – Quantitativo de publicações por periódico**

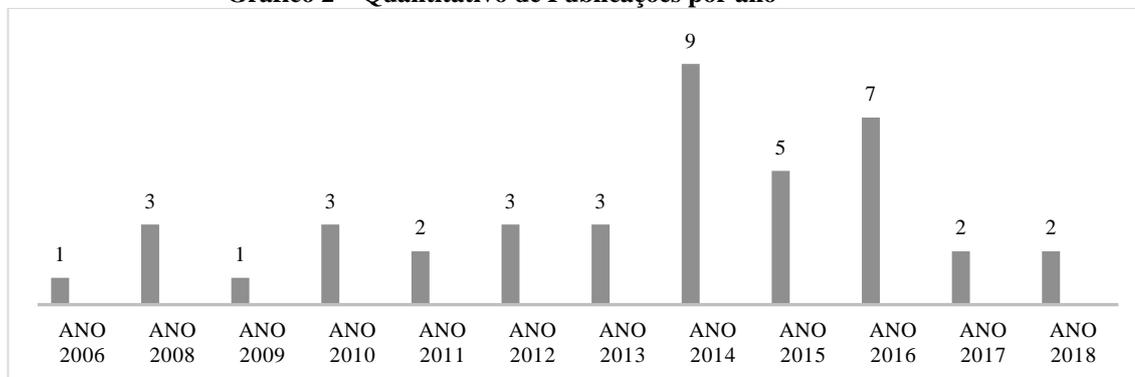
Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>16</sup> Na busca desse descritor foram identificados treze artigos que já haviam sido selecionados, permanecendo um (1) artigo.

<sup>17</sup> Na busca desse descritor foram identificados onze artigos que já haviam sido selecionados, permanecendo quatro (4) artigos.

No Gráfico 2 é possível identificar as publicações por ano, sendo a primeira delas localizada no ano de 2006. A maior ocorrência da publicação de artigos com a temática foi nos anos de 2014 (9), 2015 (5) e 2016 (7).

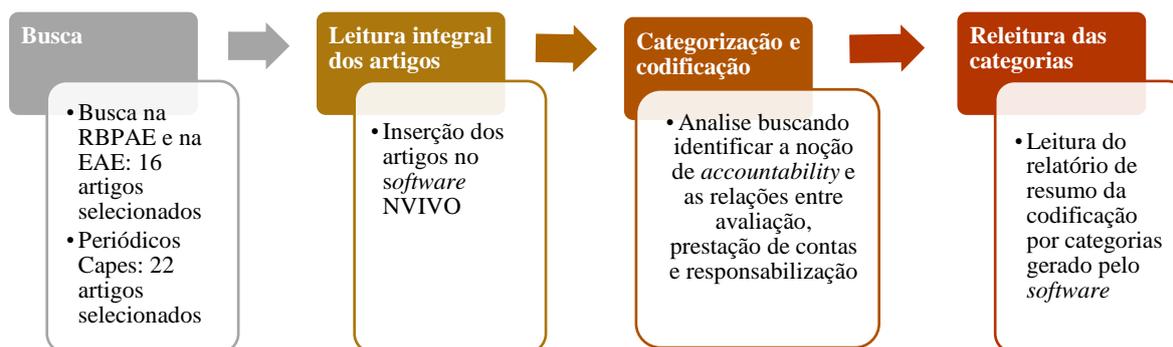
**Gráfico 2 – Quantitativo de Publicações por ano**



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 3 apresenta os passos do percurso metodológico adotado para seleção e análise dos artigos. Para a realização da análise dos artigos selecionados foi utilizado o *software* NVIVO 11 de análise qualitativa que permite a organização de materiais e sua codificação a partir de categorias. O NVIVO, enquanto ferramenta de trabalho do pesquisador, é fundamental no processo de análise ao proporcionar clareza na organização dos dados.

**Figura 3 – Fases e procedimentos da seleção e análise**



Fonte: Elaborado pelo autor.

No *software*, a codificação é o processo de reunir termos, parágrafos, imagens ou áudios em *nós* que funcionam como recipientes dessa codificação e representam os temas e conceitos que se busca trabalhar. O agrupamento de códigos em *nós* permite a identificação de padrões e ideias emergentes no material analisado. *Fontes* são os

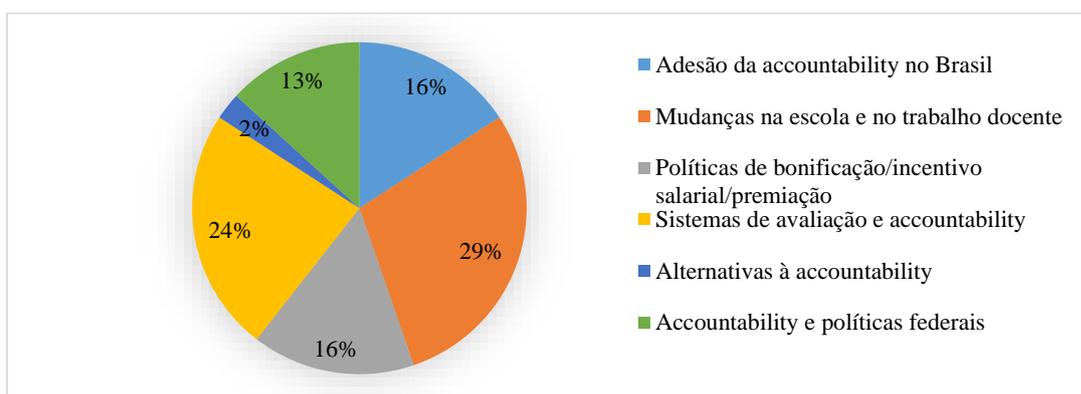
materiais de pesquisa incluídos para análise, no caso, os artigos da amostra. *Referências* são o conjunto de fontes ligados ao *nó* (QSR, s/d, p. 6).

### 3.1 Dimensões da pesquisa no Estado da Questão

Nesta seção e suas subseções são discutidos os achados do Estado da Questão, inicialmente agrupando os artigos por temas discutidos e, depois, apresentando as análises realizadas a partir da leitura na íntegra dos trabalhos. A leitura buscou identificar as seguintes categorias nos artigos: a noção de *accountability*; a relação com as políticas de avaliação; a relação com a responsabilização; e por fim, a dimensão da prestação de contas. Cada uma dessas dimensões foi percebida no conjunto dos artigos, nem sempre encontrando-se explicitamente a definição ou ideia do autor quanto a dimensão pretendida. A identificação desses elementos foi agrupada para desenvolver o entendimento de cada uma das dimensões, suas articulações e incongruências.

No Gráfico 3, os artigos foram organizados em seis grupos. Essa divisão foi feita a partir da temática do artigo, pelo título, depois confirmada pela leitura na íntegra dos trabalhos, contribuindo para que se vislumbrasse qual a temática com maior evidência entre os trabalhos e de que maneira ele contribuiria com o estado da questão para o campo de conhecimento da dissertação.

**Gráfico 3 – Agrupamento dos artigos por temática de discussão**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode ser constatado, o grupo com maior número de artigos relacionados é o que trata das *Mudanças na escola e no trabalho docente* (29%, 11 trabalhos). Esses artigos discutem as implicações da *accountability* nas escolas e redes de ensino, assumindo como preocupação os efeitos colaterais sobre a atuação dos gestores e dos professores. Também tratam em suas discussões como a dimensão pedagógica, do

currículo e da avaliação têm sido imbricadas a partir de medidas gerenciais, geralmente condicionados por políticas da União alinhadas com as medidas neoliberais dos organismos internacionais, sob o paradigma do gerencialismo e da gestão por resultados como mecanismo. Não por acaso, percebe-se que tanto os críticos, como os adeptos às políticas de *accountability*, buscam maiores evidências sobre os efeitos dessas medidas junto aos profissionais da educação e as redes de ensino.

O segundo grupo, que trata da relação *Sistemas de avaliação e accountability*, detém 24% (9) dos artigos selecionados na busca nos portais. Neste encontram-se artigos que tratam das avaliações de desempenho criadas pela União, estados e municípios como estratégia de responsabilização. De fato, a relação entre sistemas de avaliação e *accountability* tem sido percebida desde a instituição do SAEB, no ano de 1995, sendo confirmada em meados dos anos 2000 quando se cria o IDEB e estados e municípios passam a adotar uma cultura de avaliação que cumpre as finalidades da *accountability*. Essa relação será mais bem discutida na seção seguinte.

Empatados, com seis artigos, estão os trabalhos do grupo *Adesão da accountability no Brasil* (16%) e *Políticas de bonificação/incentivo salarial/premiação* (16%). No primeiro, encontram-se os trabalhos que trazem como discussão a implantação da *accountability* no Brasil, apontando a forma como a política foi adotada pelos Estados Unidos, e se haveria possibilidade de se desenvolver uma agenda de políticas de responsabilização no Brasil. Já no segundo grupo, trata das políticas de premiação e bonificação a professores e escolas como recompensa pelos resultados nos sistemas de avaliação. Essa medida é a mais recorrente entre os trabalhos da área, revelando ser uma estratégia bastante utilizada nas políticas desenvolvidas pelos governos brasileiros. Interessante perceber que enquanto no primeiro grupo apresenta-se a possibilidade de se adotar medidas de *accountability* no Brasil, no segundo encontramos evidências dessa adoção.

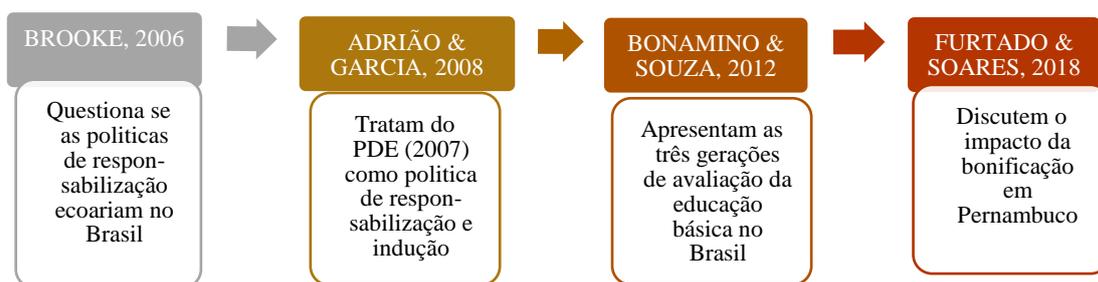
O quinto grupo identificado possui 5 trabalhos (13%) que associam a *accountability* às iniciativas da União, a citar: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e o Plano de Ações Articuladas, políticas iniciadas no ano de 2007, que induzem os municípios e as escolas a adotarem o gerencialismo; também iniciado no ano de 2007 é destacado o Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) como iniciativa da União na construção de um modelo de *accountability*.

O último grupo, *Alternativas à accountability*, corresponde a um único artigo (2%) de Dalben & Almeida (2015) que propõem uma avaliação em larga escala multidimensional como forma de se avaliar outras dimensões da aprendizagem de estudantes brasileiros que não se resumam a português e matemática.

Dentre os artigos selecionados, numa perspectiva histórica, o primeiro que traz a temática da *accountability* como objeto de análise é o de Brooke, publicado no ano de 2006. À época, o autor buscava avaliar se os resultados das primeiras iniciativas de políticas de responsabilização indicavam a existência de condições para que se tornassem elementos centrais dos sistemas de gestão educacional no Brasil. Naquele momento questionava se as medidas adotadas nos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Paraná ecoariam, tendo vista as condições políticas (culturais) que se tornavam empecilho para a adoção extensiva de medidas avaliação e responsabilização. Mas, embora no texto de Brooke, as condições brasileiras ainda não permitissem à amplificação dessas medidas, as políticas gestadas naquele mesmo período, como o PDE, o PDE-Escola, o PAR e o IDEB, confirmavam as investidas do governo brasileiro em favorecer as condições para a implementação da *accountability*, como discutido no texto de Adrião e Garcia (2008).

Para ilustrar a discussão da *accountability* no Brasil, selecionou-se quatro artigos entre na base de dados (Figura 4), que, dada a sua originalidade, apresentam algumas contribuições para a área, permitindo entender, no tempo e no espaço, o movimento das políticas de responsabilização.

**Figura 4 – Apontamentos da evolução da *accountability* no Brasil a partir dos achados nos artigos**



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Além dos artigos já citados, Brooke (2006) e Adrião & Garcia (2008), o trabalho de Bonamino e Souza (2012) tornou-se referência entre os estudiosos da temática ao cunhar as três gerações de avaliação no Brasil, um recurso analítico para compreender as implicações da *accountability* sobre as redes de ensino. Segundo as autoras, a primeira

geração compreende o aspecto diagnóstico das avaliações, que teriam por finalidade acompanhar a evolução dos resultados a partir de sua divulgação pública, mas o retorno às escolas não ocorria e nem possibilitava seu uso pelas redes de ensino.

Assim, ainda que avaliando redes de ensino dos diferentes níveis de governo, a primeira geração ainda não apresentava consequências sobre elas. São a segunda e a terceira geração que correspondem à consequências sobre escolas e redes de ensino: de um lado a União fortalece uma política branda com implicações simbólicas, de outro Estados e municípios constroem sistemas de responsabilização que conjugam implicações simbólicas e materiais, caso apresentado no artigo de Furtado & Soares (2018) quando estudam a política de Pernambuco.

### **3.2 Sobre a noção de *accountability***

Maroy & Voisin (2013) argumentam sobre as variâncias e os elementos comuns das políticas de *accountability*, situação que se confirma quando os estudos realizados pelos autores brasileiros, nos limites da mesma federação e na diversidade entre as unidades subnacionais, evidenciam que existem perspectivas diversas em suas formas e modelos, seja proveniente da concepção presente na política ou da orientação teórica dos autores.

Partindo desta afirmação procurar-se-á abordar nesta seção a noção de *accountability* presente na amostra identificada. Antes, cabe apontar que a *accountability* é anunciada nos textos sob diversas condições, ora como política ou como modelo, por vezes mecanismos, ou ferramentas e estratégias. Como política abordam a ação do Estado na promoção de ações que visem o controle sobre redes de ensino e profissionais da educação, tendo como elemento caracterizador os sistemas de avaliação e visando solucionar conflitos na área da educação. Nessas políticas identificam-se mecanismos, ferramentas e estratégias de responsabilização: impactos materiais ou simbólicos sobre agentes públicos, com desenhos diversos.

Os trabalhos de Farenzena (2010) e Farenzena & Luce (2010) diferem dos demais textos da amostra ao discutirem a *accountability* na perspectiva do controle institucional. No artigo “*Responsabilização na educação: um novo componente na agenda de políticas públicas?*” Farenzena & Luce (2010) discutem responsabilização na perspectiva do controle dos recursos públicos da educação. O trabalho situa a responsabilização dos agentes públicos, apontando para os aspectos legais que fixam normas de

responsabilização de gestores. Nesse sentido, tratam da dimensão horizontal da *accountability*, evidenciando as normas da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996).

Farenzena (2010) focaliza programas federais com distribuição de recursos às unidades subnacionais, mapeando instâncias de controle desde as agências de controle interno e externo aos conselhos de controle social. Para a autora, o controle institucional é um elemento viabilizador da *accountability*, pois assegura os processos de prestação de contas e transparência. Dessa forma, aproxima-se da *accountability* horizontal tratada por O'Donnell (1998) e adverte que “[...] controle e *accountability* não são sinônimos. *Accountability* é um conceito que reúne prestação de contas pelos agentes públicos – no sentido amplo de justificar e publicizar (informar publicamente) decisões e ações – e responsabilização dos agentes públicos por suas decisões e ações” (p. 239). Assim, a *accountability* envolveria, a partir de ações e normas especificadas, a responsabilização de agentes públicos por meio de processos de prestação de contas e transparência. O controle, desde que associado a responsabilização objetiva, cumpriria importante papel na transparência dos recursos do Estado.

Quando situada no contexto mais amplo da Reforma do Estado e como característica das reformas educacionais ocorridas nos últimos anos, a *accountability* é tomada sob diferentes entendimentos, traduzida como responsabilização e envolvida, dessa maneira, num acalorado debate entre defensores e críticos. Ainda assim, pode-se perceber que os limites entre a *accountability* e as estratégias utilizadas não são estabelecidos, confundindo-se uma com a outra ou reduzindo as suas finalidades. Portanto, nos artigos analisados, não há consenso entre o uso do termo como política ou como mecanismos e estratégias, adquirindo assim um caráter indiscriminado.

Autores adotam perspectivas diversas como: de que a escola precisa prestar contas à sociedade (CERDEIRA; ALMEIDA & COSTA, 2014); de que permite monitorar a qualidade do ensino quando se passa a prestar informações sobre resultados (CARVALHO; OLIVEIRA & LIMA, 2014); de que constitui-se pela implantação de mecanismos de controle e monitoramento (SILVA & BRENNAND, 2018); na busca de mobilização social a partir da exposição pública dos resultados dos testes (HORTA NETO, 2014). Ressalte-se também o uso dos resultados das avaliações imputando consequências fortes para a escola e seus profissionais (SILVA, 2016) e sua associação às políticas gerenciais em detrimento de uma lógica progressista e democratizante (SCHNEIDER & NARDI, 2013). Concepções favoráveis ou contrárias a *accountability*

são marcadas por posicionamentos políticos, pragmáticos e históricos. A esse respeito importa duas concepções apresentadas nos textos:

[...] sistemas educacionais em diversos contextos nacionais e subnacionais adotaram políticas de responsabilização (*accountability*) como forma de prover concepções mais refinadas de objetivos ou metas e para promover melhoria na qualidade e eficácia da educação (KOSLINSKI; CUNHA & ANDRADE, 2014, p. 110).

[...] o modelo de *accountability* implantado é constituído por mecanismos de controle e monitoramento alinhados à disputa entre países europeus e norte-americanos por lugares competitivos no mercado global (SILVA & BRENNAND, 2018, p. 233).

A divergência entre os autores reflete duas posições: a intenção de que se estabeleçam modelos mais eficientes de gestão ou a justificativa de que, a partir do controle e do monitoramento, o Estado tem buscado ocupar lugares na disputa internacional. É sob essas duas perspectivas que a *accountability*, a partir de estratégias, tem sido anunciada no contexto brasileiro, tendo nas políticas de incentivo salarial e de bonificação a expressão máxima de sua existência, o que a literatura tem denominado responsabilização forte ou *high stake*. A publicização de resultados, apenas, corresponde a responsabilização fraca ou *low stake*.

Ambos os modelos atingem os professores e as escolas – agentes e instituições públicos, encontrando-se poucas vezes modelos de *corresponsabilização* entre escolas, professores, instituições de gestão regional e governos. De todo modo, percebe-se que a noção presente nos trabalhos, sejam críticos ou favoráveis, não permite justificar a introdução da *accountability* como elemento democrático, tal como se discute na Ciência Política; antes, corresponde a uma ferramenta de ação gerencial impulsionada para resultados utilizando-se de estratégias comuns.

### **3.3 Sobre a relação com as políticas de avaliação**

A avaliação educacional tem sido um tema bastante discutido no campo das políticas educacionais, não limitada somente às suas finalidades pedagógicas, mas envolvendo aspectos econômicos, ideológicos e gerenciais, assumindo, em diferentes tempos e espaços, elementos que dão significados outros às políticas de avaliação. O termo *accountability*, na amostra selecionada, é discutido a partir de políticas que adotam as avaliações em larga escala como instrumento para aferir a qualidade da educação.

A emergência dessa discussão encontra-se ligada à construção de sistemas de avaliação educacional, seja ao nível do governo central, a exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), seja as várias experiências nas unidades subnacionais. Esses sistemas, cada um com suas especificidades, foram moldando-se a partir das exigências por maior transparência no serviço público e pela possibilidade de, a partir de seus resultados, planejar políticas e reordenar os rumos das redes de ensino, mas também responsabilizar profissionais da educação. Como discutem Carvalho, Oliveira & Lima (2014)

Esse movimento de focalização das políticas federais de avaliação, ocorrido a partir de 2007, tem enfatizado os resultados por escolas e redes de ensino e catalisado ou induzido à adoção de políticas locais (estaduais e municipais) que, em muitos casos, se associam a políticas de responsabilização (p. 54).

Na amostra de artigos selecionados, a discussão da avaliação de desempenho confirma sua condição *sine qua non* para atos de *accountability*, no entanto, é questionado o fato de as redes de ensino não oferecer condições estruturais e as técnicas redutoras das avaliações, sobretudo quanto ao que Juan Casassus (2013) chama de *metaforização*: considerar os resultados das avaliações sinônimo de qualidade.

Isso é permitido pelo fato de, segundo autores, as avaliações externas definirem o desempenho das escolas gerando reflexos indesejáveis sobre os profissionais, focalizando na melhoria da aprendizagem em detrimento ao direito à educação (HORTA NETO, 2013) tornando-se tradutora da qualidade. De forma redutora, elas acabam sendo “[...] utilizadas como único fator tanto para a tomada de decisões como para a responsabilização, sem que sejam consideradas as demais variáveis que intervêm na conquista da tão desejada qualidade, tal qual condições intra e extraescolares” (SCHNEIDER & NARDI, 2013, p. 35).

Assim, enquanto condição *sine qua non*, as avaliações são questionadas principalmente sobre seu caráter valorativo e por atender a um modelo gerencial e de controle que se distancia de fundamentos mais democráticos, implicando diretamente na construção de significados sobre as políticas de *accountability*. Alguns pesquisadores da área criticam a adoção da *accountability* em suas formas gerenciais, considerando os modelos de avaliação de larga escala que vem sendo implementados no país. No entanto, outros estudiosos, que não veem tudo como um mal, acreditam que “[...] há algum exagero [na] interpretação do alcance dos sistemas de avaliação” (CERDEIRA; ALMEIDA & COSTA, 2014) e que “[...] o caráter predominantemente doutrinário das críticas tem impedido pesquisas mais pormenorizadas [...]” (BROOKE, 2013a, p. 38).

As políticas de avaliação em larga escala são adotadas tanto pelo governo central como pelas unidades subnacionais. Ao nível central, essa discussão é tomada a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 e que tem causado implicações simbólicas sobre o conjunto das instituições escolares e profissionais da educação de forma mais branda. Mas quando se considera os entes federados - estados e municípios – é associado a formas fortes de responsabilização, com implicações materiais, como veremos na seção que se segue.

### 3.4 Sobre a relação com a responsabilização

Se no campo da Ciência Política brasileira a discussão da *accountability* centra-se na perspectiva do controle, na área da educação tem sido o pilar da responsabilização que vem ganhando forte centralidade na análise da *accountability*, e assim como na dimensão da avaliação, entre defesas e críticas de sua adoção.

Em recente publicação a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), definiu responsabilização como

[...] uma virtude, descrevendo a qualidade de ser responsável e confiável. [...] ela é definida como um tipo de **mecanismo**. Em termos legais, políticos, sociais ou morais, os governos e outros atores da educação são obrigados a informar sobre o cumprimento de suas responsabilidades” (UNESCO, 2017, p. 8, grifo nosso).

Assim, a responsabilização como um tipo de mecanismo revela a obrigação do cumprimento de responsabilidades dos diversos atores da educação; entretanto, o foco somente nas escolas, nos professores e nos alunos tem ganhado destaque nos desenhos de políticas públicas. Nessa seção, a responsabilização, muito mais do que a tradução comumente utilizada, é percebida como a dimensão das recompensas, da indução e das normas de condutas adotadas nas políticas de *accountability*, ganhando destaque na análise empreendida, os incentivos monetários: sistemas de bonificação ou premiação para professores, gestores e escolas. As políticas assim chamadas de *how stake*, que imprimem impactos materiais e atendem a finalidade de reconhecer aqueles que cumprem metas pactuadas, são “[...] consequências [...] significativas para o indivíduo ou sua instituição, em termos funcionais e/ou econômicos” (BROOKE, 2013a, p. 37).

Cerdeira, Almeida e Costa (2014), assim como Brooke (2013a), defendem maior investimentos em pesquisas que visem fundamentar as implicações das políticas de responsabilização e dos sistemas avaliativos. No campo do currículo é preciso assumir

"desenhos robustos, diante de um quadro de grande complexidade quanto aos múltiplos fatores envolvidos". Sobre os efeitos da bonificação, Brooke (2013a, p. 45) sustenta que é preciso trabalhar sobre as metodologias utilizadas nos sistemas de bonificação para que se consiga evitar ou diminuir as possíveis desigualdades. O autor defende o uso da bonificação enquanto estratégia de *accountability*. Para o ele, "[...] o que, efetivamente, impede a apreciação da política de incentivos não é bem a falta de evidências empíricas, senão o excesso delas e a dificuldade de separar o joio do trigo".

Os trabalhos de Horta Neto (2014), Richter, Souza & Silva (2015), Silva (2016) e Silva & Brennand (2018) são críticos quanto as políticas de responsabilização sobre os profissionais da educação. É consenso entre os autores que essas políticas responsabilizam os atores pelos atos praticados, gerando impactos sobre a gestão da escola e pressão sobre os resultados pela sua publicização.

Percebe-se que nas políticas anunciadas o Estado é o agente responsabilizador, enquanto as escolas e os professores são os responsabilizados e devem prestar contas de suas ações ao Estado. Nessa equação, *X* responsabiliza *Y* e *Y* presta contas à *X*, uma responsabilização objetiva, revelando o caráter de obrigação embutido no conceito de *accountability*, obrigações externas à pessoa, tal como advertiu Campos (1990).

Apenas dois trabalhos discutiram um modelo de responsabilização que recai sobre o coletivo e aproximar-se-ia do modelo definido pela Unesco. Numa abordagem teórica e crítica, Schneider & Nardi (2013) tratam resumidamente da "corresponsabilização pelos resultados" na perspectiva de que professores, diretores e gestores seriam também responsáveis pelos resultados dos alunos e deveriam mobilizar-se pela melhoria da qualidade da educação. Já em pesquisa realizada na rede municipal do Rio de Janeiro, Koslinski, Cunha & Andrade (2014) chamam de "(co)responsabilização" o estabelecimento de metas a serem alcançadas também pela Secretaria Municipal de Educação e as instâncias intermediárias daquela rede. Descrentes desse modelo de (co)responsabilização, Richter, Souza & Silva (2015, p. 619) identificaram em Minas Gerais que

Seja na direção de responsabilização do Estado para a escola; da escola para o Estado; dos professores sobre os estudantes; dos gestores sobre os professores; dos professores sobre os colegas; e dos docentes sobre si mesmos, há, geralmente, um sentido unilateral, e não a responsabilidade como parte da obrigação de um coletivo, cada qual com sua incumbência.

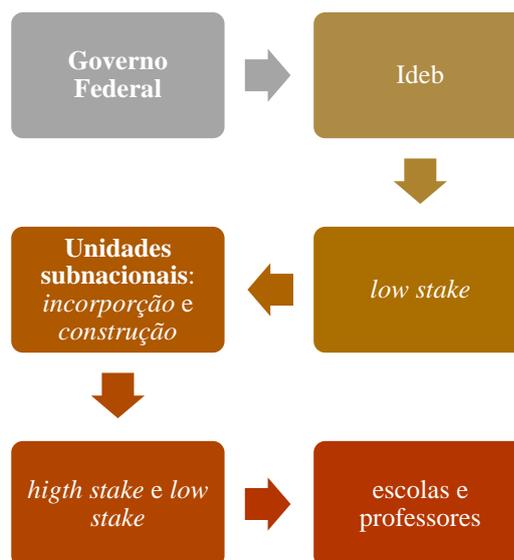
Assim a amostra também revelou considerável nível de *responsabilização subjetiva*, que pode ser sentida da pessoa por si mesma: *Y* se autoresponsabiliza pelos resultados que deve apresentar. A “responsabilização unilateral” cunhada por Richter, Souza & Silva (2015) é exemplo desse achado. A expressão das autoras corresponde à intensificação do trabalho docente, no caso da rede estadual de Minas Gerais, sendo marcada pelo protagonismo dos professores no alcance das metas do Ideb e da *desresponsabilização* do Estado pela condição de trabalho dos profissionais da educação. Dessa maneira revela-se o nível antagônico dessas políticas, quando se focaliza apenas a dimensão da responsabilização, de forma vertical, na busca de um “culpado”. E o Estado, onde fica? Quem avalia as políticas? são questões a serem aprofundadas.

A hipótese levantada por Carvalho, Oliveira e Lima (2014, p. 54 - 55) parece particularmente relevante por entenderem que a “forma branda de *accountability*” estabelecida pelo MEC a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação não foi preconizada por um sistema central de avaliação da educação, mas, considerando o federalismo e a “cooperação”, a partir de um responsabilidade pactuada “[...] estreitamente relacionado à autonomia das redes públicas de ensino na gestão de seus sistemas, ao funcionamento descentralizado do federalismo brasileiro e às responsabilidades dos estados e municípios pela qualidade do ensino médio e fundamental [...]”.

Como sabido, desde a década de 1990, sobretudo com a Reforma do Estado proposta por Bresser-Pereira, incorporou-se o ideário da administração gerencial conjugando-se processos de descentralização e, paradoxalmente, centralização, visto que decisões estratégicas continuaram concentradas no limite da União, excluindo-se as esferas subnacionais. Dessa maneira, a *accountability* “[...] no contexto das políticas nacionais coincide com o discurso da descentralização, da desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados [...]” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 30).

A Figura 5 mostra o modelo hierárquico estabelecido a partir do Governo Federal até as escolas, com vistas a implementar a política de *accountability*.

**Figura 5 – Dimensões da responsabilização no movimento entre os níveis da federação**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Se ao nível central desenvolve-se uma política branda ou forma parcelar de *accountability*, com implicações simbólicas sobre as redes de ensino, mas nas unidades subnacionais o cenário é outro. Ao incorporar itens, matrizes e descritores inspirados nas avaliações nacionais e desenvolverem sistemas próprios de avaliação, estados e municípios estabelecem ferramentas de ação que efetivam modelos de *accountability* em sua dimensão da responsabilização, com *implicações materiais* sobre escolas, gestores e professores (Figura 5).

O cenário parece alterar-se quando as políticas em foco são aquelas desenvolvidas pelas unidades subnacionais: estados e municípios tem maior gerência sobre as redes de ensino e acredita-se que, em razão da subsidiariedade, condução de políticas pela autoridade ou instituição mais próxima (ARAÚJO, 2010, p. 756), incorpora-se facilmente as políticas de *how stake*, representadas pelos incentivos financeiros. Nesse caso não se vislumbram apenas implicações simbólicas, mas, articulados a elas, implicações materiais junto a responsabilização objetiva e subjetiva. Esse fenômeno é perceptível na rede municipal da cidade do Rio de Janeiro (KOSLINSKI; CUNHA & ANDRADE, 2014); no município de Campina Grande (SILVA, 2016); no Estado do Ceará (KOSLINSKI; RIBEIRO & OLIVEIRA, 2017); na rede estadual de Minas Gerais (RICHTER, SOUZA & SILVA, 2015); no Estado de Pernambuco (SILVA & BRENNAND, 2018; FURTADO; SOARES, 2018).

### 3.5 Sobre a dimensão da prestação de contas

As escolas têm sido *loci* privilegiado das políticas de *accountability*. Justificando-se pelo controle social e pelo dever da transparência pública, os sistemas de avaliação buscam cumprir a publicização dos resultados como forma de prestação de contas. Ainda assim, em sua maioria, os artigos que compõem a amostra tratam de interseções congruentes entre a responsabilização e avaliação de desempenho: modelos de *accountability* que apresentam articulação, mas que não se identifica o nível da prestação de contas. Esta cumpriria apenas um papel informativo com a divulgação de resultados. Silva & Brennand (2018, p. 244), quando buscam perceber a *accountability* no estado de Pernambuco a partir da tipologia interpretativa de Afonso (2010), concluem que a prestação de contas aludida pelo governo pernambucano é "[...] questionável, pois não se promovem ações democráticas de gestão apenas com a publicização de resultados".

Caso parecido, onde é possível identificar a redução da dimensão da prestação de contas, é apresentado por Silva (2016) em estudo no município de Campina Grande, a dimensão normativa da política estabelece a obrigatoriedade de as escolas municipais divulgarem os resultados do Ideb em placas fixadas em lugar visível à comunidade. Schneider e NARDI (2013) discutindo o Ideb como forma parcelar de *accountability* entendem que "[...] o [índice] traduz, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado avançaram em suas metas e isto representa um forte aliado na prestação de contas da qualidade" (p. 38).

Neste capítulo, ao construir o estado da questão, percebeu-se que os artigos analisados discutem a *accountability* a partir de dois pilares: a avaliação e a responsabilização; tendo a prestação de contas menção em apenas alguns trabalhos, mas não demonstrando modelos que justifiquem a existência de sistemas de *accountability*. Esse achado revela o próprio desenho das políticas que reduz a dimensão da prestação de contas à publicização dos resultados, desconsiderando modelos mais sofisticados e espaços democráticos para a discussão. É preciso ainda caminhar na construção de um modelo de prestação de contas que não se justifique somente e apenas pela publicidade.

Constata-se que há no Brasil modelos de *accountability* ratificados pela congruência entre a avaliação e a responsabilização, o que difere é o impacto desses modelos sobre as redes de ensino: ao nível do governo central evidencia-se uma responsabilização branda, diferente de alguns estados e municípios que produzem mecanismos de responsabilização forte.

No escopo dos trabalhos analisados foi constatado a presença de aspectos formais de *accountability*, no entanto, eles não articulam analiticamente os pilares da avaliação e responsabilização com a prestação de contas. Em que pese a adesão dos autores a noção de responsabilização e prestação de contas como tradução do vocábulo *accountability*, este é tomado em apenas um ou dois de seus aspectos. Assim, ainda que não anunciado pela maioria dos autores, percebe-se cada um desses pilares ora como modelos, ora como formas parcelares, mas nunca como um sistema de *accountability*. A proposição de Afonso (2018, p. 10-11) nesse sentido contribui para o que se tem pretendido perceber na pesquisa

[...] uma vez que o termo *accountability* condensa diferentes dimensões, seria preferível nomeá-las explicitamente em função das exigências do objeto de estudo ou do contexto, ou, então, optar por manter o vocábulo *accountability* na língua original. Dito de outro modo, ou se estudam as articulações entre dimensões ou pilares [...]; ou se privilegiam apenas dois pilares, e estar-se-ia perante *formas parcelares de accountability* [...]; ou se estuda somente um dos pilares (ou a avaliação, ou a prestação de contas, ou a responsabilização) e, neste caso, o que se propõe aqui é que não se utilize o vocábulo *accountability*, mas que se nomeiam explicitamente as dimensões que estiverem sendo estudadas num determinado momento.

Em alguns textos a dimensão da avaliação é tomada separada do processo de *accountability*, sendo está a responsabilização pelos resultados. No entanto, tratar avaliação e *accountability* de formas separadas é redundante pois aquela está contida nesta. Isso ocorre em razão da complexidade do tema e de não encontrar ações correspondentes, por exemplo, ao pilar da prestação de contas, no sentido mais democrático da palavra, retornando a ideia de pertencimento discutido no texto.

A responsabilização, quando atribui recompensas pelos resultados das avaliações, tem sido responsável, entre aqueles que criticam a *accountability*, por atribuir um sentido negativo ao termo, pois, ao aproximar-se de práticas gerenciais condiciona modelos democráticos de educação e conduz as escolas no caminho da busca de resultados, reduzindo-se a ideia presente na *accountability*. Entre aqueles que a defendem, tem-se discutido a necessidade de pesquisas que busquem evidências do que os críticos apontam.

O levantamento demonstrou que a *accountability*, em suas dimensões, tem sido um terreno de debates que encontra críticos ferrenhos e adeptos mais esperançosos. Ainda assim, permeada por conflitos éticos, políticos e ideológicos, não se encontra consenso nas suas formas de aplicação, uma vez que diferentes desenhos de políticas têm sido construídos. A necessidade de se pesquisar políticas de *accountability* torna urgente também a investigação de evidências mais apuradas em torno dos pilares que a justificam.

## **4 O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA E A POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NO CEARÁ**

Para a compreensão do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) à luz de uma concepção ampla e complexa de *accountability*, deve-se considerar, necessariamente, o modelo de colaboração fortalecido pelo programa, devendo-se também observar as condições socio-históricas que contribuíram para a elaboração e a implantação dessas políticas. Esse exercício possibilitará desvelar os agentes e os arranjos que fortalecem o modelo de *accountability* presente no PAIC ao questionar, com esteio em Afonso (2010; 2016), a concepção de *accountability* presente na política; as políticas que acionam esse modelo; os níveis e contextos nos quais a política é desenvolvida; os instrumentos legais e as instituições que regulam o modelo; bem como, a influência e as recomendações dos organismos internacionais. Esses pontos, quando articulados, contribuirão para a verificação da articulação entre os pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização presentes no programa.

### **4.1 Situando a perspectiva da 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, os estados da Virginia e de Nebraska. O autor buscou verificar como esses estados se comportaram no período posterior a 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 a 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 do estado 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.

Estes 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, recém completado 30 anos da Constituição Federal de 1988, 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 as políticas de *accountability* tem 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 a autonomia dos estabelecimentos de ensino, centralizando alguns processos - e descentralizando outros, afirmando que uma maior autonomia implicaria numa 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 *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 pelo autor 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 & Nogueira (2015), o país está cada vez mais propício 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 escolas.

No Ceará, os sistemas de avaliação, remonta aos idos de 1992 quando da criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece). Essa iniciativa, pioneira entre os estados da federação, teve como objetivos principais o fomento de uma cultura de avaliação e a institucionalização de uma política de acompanhamento dos resultados escolares, contribuindo, assim, para a formulação e o aperfeiçoamento das políticas educacionais.

Portanto, na década de 1990, o Ceará já despontava como unidade da federação que sistematizava uma experiência de avaliação em rede, uma atividade desafiadora que lançou bases para a criação, mais tarde, de uma robusta política de avaliação, prestação de contas e responsabilização. A partir de 2007, o Spaeece vai assumir o protagonismo no desenho de uma política educacional cujo monitoramento será feito pelos resultados alcançados pelos alunos. Aplicado de forma censitária nas redes estadual e municipais, o Spaeece passa a ser o vórtice sobre o qual se aglutina parcela expressiva das iniciativas de políticas para a rede estadual e orienta a pauta do pacto federativo com os municípios, no chamado regime de colaboração.

A qualidade desta iniciativa não pode ser dissociada de outros acontecimentos políticos que marcaram o estado nos anos 1990 e tem continuado pelas duas primeiras décadas do século XXI. O preconizado compartilhamento da oferta de ensino fundamental se efetiva pelo caminho da descentralização desta etapa, com a decisão política de municipalização completa, que veio a ser feita por meio de um ajuste estrutural, em que o Fundef teve participação basilar. Esse momento é 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, inicia o movimento de migração de alunos da rede estadual para as redes municipais. Na sequência, o estado tenta retomar o protagonismo da coordenação federativa com o fortalecimento da cultura de avaliação e implementação de um modelo de gestão pública para resultados. Assim, a trajetória da política educacional cearense revela uma dinâmica de continuidade que contribuiu para a consolidação de um modelo de *accountability* educacional.

#### **4.2 Trilhas da *accountability* no Ceará**

Analisar uma política educacional, assumindo sua materialidade e seus efeitos sobre as instituições e os agentes que a executam, requer analisar sua trajetória e influências, considerando as relações de poder expressas nesse processo. Essa atividade é, inclusive, própria do campo da política, quando esta, como afirma Rua (s/d, I), consiste em procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam a solucionar os conflitos do espaço público, por vezes, originários na relação Estado, sociedade e economia. Nesses termos, o Estado é um elemento importante na análise das políticas educacionais, sobretudo quando entendido como mediador entre quem produz e quem recebe determinado serviço, no caso em específico, a educação. Para Freitas (2011), essa posição de mediador facilita a intervenção do Estado, que define as necessidades e as maneiras de satisfazê-las com base em políticas públicas.

Por isso, a trajetória e as influências que levaram a 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 estas escolhas, bem como, sobre a robustez e sustentabilidade do modelo. 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 estes dois pontos, o regime de colaboração e a política de responsabilização, o Ceará já apresentava algumas experiências. O primeiro, como destacam Vieira e Vidal (2013), passou a ter maior organização em ações governamentais desde 1995, vindo a se intensificar mais tarde. Também a adoção de políticas de incentivo financeiros para escolas contava com a experiência do Prêmio Escola do Novo Milênio (Lei nº

13.203/2002), depois 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 à 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, como será discutido na seção seguinte.

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 series 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 a secretaria de educação, deveria se responsabilizar pelas questões objetivas, como garantia dos insumos necessários, bem como no 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 a 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 seja pelo sucesso, seja pelo fracasso escolar. Quanto a organização da escola, as mudanças foram forçadas 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),

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 [...] (p. 48).

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 arguem Brooke e Cunha (2011), é considerada da primeira geração de políticas deste 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 estes 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 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”<sup>18</sup>, pois, para estes 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

---

<sup>18</sup> Em 2010, das crianças avaliadas, 22,8% alcançaram o nível de leitura “suficiente” e 76,7% o “nível desejável” para as métricas do Spacece, totalizando 99,5% das crianças nesses níveis.

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 escrita das crianças, identificou-se que dentre aquelas matriculadas na 2ª série do ensino fundamental dos municípios da amostra<sup>19</sup>, 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 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 este 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 partir da observação direta das práticas em sala de aula. Sobre estas questões, a pesquisa identificou mudanças nos critérios de indicação e o perfil de formação dos secretários municipais, um ponto positivo se considerado 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 contribuía para a aprendizagem dos alunos, 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

---

<sup>19</sup> 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”.

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-se 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 fosse alheia 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, equipes técnicas e 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. Por isso é importante dizer que desde antes da gestação de uma experiência sistematizada, já se previa que um programa que buscasse 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 lotar 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 a 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, se buscava 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 do gestores até a rotina em sala de aula. Esses aspectos foram incorporados na política educacional cearense. Quanto a 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, prêmios para escolas e do sistema municipal de avaliação. Essa concepção de política de alfabetização associada a ações e políticas de responsabilização e 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 a crise da escola começou a ser associada a ação pedagógica dos professores, num cenário de expansão dos indicadores nacionais e internacionais, não se tardou em se criar ou reforçar medidas de *accountability*.

### **4.3 O pacto federativo no Ceará: o regime de colaboração entre estado e municípios na política educacional**

Uma vez que a educação como valor público (direito de todos e dever do Estado), ganha materialidade através das políticas educacionais, a operacionalização destas últimas são concretizadas através da gestão (VIEIRA, 2008). No entanto, a gestão da educação é parte de uma tessitura complexa que envolve questões objetivas – como as condições financeiras e políticas – até as questões relacionadas à correlação de forças dos atores envolvidos no Estado. Cada uma dessas questões impacta desde a agenda da política até a sua implementação, seja no âmbito da gestão educacional (nível macro) ou na gestão escolar (nível micro). Esse cenário foi observado ao tratarmos da confusão entre o Estado-avaliador e as políticas do governo federal.

Apresentando um enfoque particular no âmbito da questão federativa, o estado do Ceará tem mobilizado tanto aspectos jurídicos-políticos como fiscais-financeiros na esteira de uma política de colaboração com forte teor gerencial. Araújo, Rodrigues & Cassini (2018) entendem que a dimensão jurídica-política compreende as competências atribuídas a cada nível de governo e as formas de articulação entre eles; enquanto a dimensão fiscal-financeira trata da estrutura que permite obter e distribuir receitas para a implementação das políticas sociais.

Como tem-se discutido, 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 implementação de mecanismos de responsabilização, numa clara mudança de paradigma da gestão pública e das relações intergovernamentais.

Essas condições históricas são apresentadas por Vieira & Vidal (2013) quando tratam do tema do regime de colaboração num quadro de três períodos, em que a consolidação ocorre a partir do ano de 2007. Por sua vez, Albuquerque & 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 implementação das políticas de responsabilização e na maneira como impõem sua autonomia frente as iniciativas do governo central.

**Figura 6 – Regime de colaboração e gestão por resultados no Ceará com base em Vieira e Vidal (2013) e Albuquerque e Ramos 2015**

	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: Elaborado pelo autor.

Criado pela Lei estadual nº 14.026/2007, o PAIC se torna política pública para prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem. Inicialmente esta 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 Estadual de Educação, as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) e 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; COSTA; RAMOS, 2017; 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 a formação dos gerentes municipais do PAIC, como na diligência para acompanhamento de processos intraescolares. A atuação das CREDEs nesse processo é facilitada pela capilaridade desses organismos regionais em 20 macrorregiões do estado.

É possível afirmar que o mais recente modelo de *accountability* educacional no Ceará teve início no ano de 2007, 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 índices do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), sob o qual são avaliados 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).

No processo de institucionalização da *accountability* educacional no Ceará um elemento sempre presente foi a colaboração intergovernamental. 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 2018 a 99,4% e 94,4%, 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 podem ser encontradas no relatório final do Comitê Cearense para Erradicação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), publicado no ano de 2006, responsável pela divulgação dos resultados de avaliação que antecedeu o PAIC.

Foi esse também o discurso presente no plano de governo da *Coligação Ceará Vota para Crescer* – que elegeu Cid Ferreira Gomes – 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). Estas 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 nestes termos, os pilares de uma política de *accountability* são evocados para o planejamento de uma educação de qualidade. Estes elementos foram arregimentados 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. Estas 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 as 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 àquelas 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)<sup>20</sup>. 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.

#### **4.4 O rateio da cota parte do ICMS: responsabilidade educacional e indução aos resultados**

Assim como a *accountability*, o conceito de qualidade educacional é um termo polissêmico, sendo sua significação disputada a depender dos interesses em jogo. Nas políticas educacionais, a qualidade educacional tem sido associada às condições históricas e contextuais de cada época, estando intimamente ligada aos fatores políticos que redefiniram as formas de intervenção do Estado. Esta subseção, tratará de um componente da política de *accountability* no estado do Ceará, que tem estreita relação

---

<sup>20</sup> 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.

com as mudanças na concepção de qualidade educacional e sua associação a instrumentos que servem de “alavancas de mudanças”, para utilizar da expressão cunhada por Lessard e Carpetier (2016).

Retomando a discussão de Oliveira e Araújo (2005, p. 28), quando identificaram três concepções da qualidade da educação na história do Brasil, é possível perceber que o conceito esteve em um primeiro momento “[...] condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, [...] e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala”. Ter em vista essa transformação conceitual é importante para o tema em análise, haja vista que os instrumentos de políticas são convertidos em meios para se alcançar a qualidade almejada. Esses instrumentos, diversos e complexos, compõem uma rede abrangente, pautando a implementação e a execução das políticas educacionais.

No que concerne a política educacional cearense, as mudanças na regra do rateio do ICMS configuram-se como um instrumento de *accountability* com implicações materiais sobre as redes municipais cearenses. O ICMS é um imposto cobrado pelo estado que corresponde a circulação de bens e serviços no território. A distribuição de vinte e cinco por cento do produto desta arrecadação para os municípios é um preceito presente no artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, sendo que deste total três quartos retornarão de forma proporcional as operações realizadas no município, e, até um quarto, “de acordo com o que dispuser lei estadual” (art. 158, §, inciso IV). Esse último repasse é conhecido como cota-parte.

Segundo Brandão (2014), o desenho de distribuição desses recursos é definido em dois grupos: os *tradicionais* (associados às regras do valor adicionado fiscal, componentes equitativos e fatores demográficos/territoriais) e os *não tradicionais*, que incorporam outros indicadores. O Ceará, atualmente, figura dentre aqueles que incorporam componentes não tradicionais, isso porque a lei estadual que fundamenta a regra de rateio da cota-parte associou-a a um conjunto de indicadores sociais, com destaque para os resultados educacionais. Essa iniciativa forja uma relação entre educação e repartição das receitas tributárias.

Analisando a potencialidade do ICMS como instrumento de política educacional, Simões e Araújo (2019) consideram que os instrumentos econômicos são pouco utilizados para gerar mudanças no campo social. Para os autores, esses instrumentos teriam por finalidade a criação de “[...] mecanismos que utilizam variáveis econômicas para alcançar objetivos, afetando a relação custo-benefício dos agentes e gerando, assim,

incentivos (desincentivos) para comportamentos desejáveis (indesejáveis) do ponto de vista do resultado social agregado” (p. 10). Sendo assim, o referencial dessas iniciativas seria regular as ações das instituições, uma vez que condicionaria os comportamentos aos incentivos, ou aos castigos, para o caso de perdas. Não é diferente do que fora explicitado por Holanda *et al* (2007, p. 3) quando, ao sugerirem alocações eficientes dos recursos públicos, propuseram um mecanismo que considerasse alguns indicadores sociais para o rateio do ICMS,

Tal mecanismo se baseia em *recompensar os municípios que se comprometerem* e, efetivamente, obtiverem melhoras nos indicadores de educação, saúde e meio ambiente. O objetivo central da proposta é, portanto, a *geração de uma saudável competição entre as gestões municipais*, levando à melhora dos indicadores relacionados com o desenvolvimento do município e, conseqüentemente, do Estado (grifos nosso).

Em Texto de Discussão, também publicado pelo IPECE, Holanda, Nogueira e Petterini (2005), discutindo a possibilidade de um sistema de incentivos educacionais, concluíam que um sistema de regulação da educação bem projetado e adequado ao Ceará poderia se tornar uma ferramenta poderosa ao longo do tempo. Estas proposições baseavam-se na lógica da gestão por resultados, concedendo recompensas a partir de indicadores, gerando uma competição entre os municípios e comprometendo-os com a agenda educacional, uma equação do tipo “quem chegar mais longe, mais ganha”.

Essas ideias já circulavam no Ceará desde meados dos anos 2000, quando a gestão por resultados passou a pautar a administração estadual, e foi **estimulada** pela presença do Banco Mundial na política econômica do estado, como será apresentado posteriormente, pois marcou um “aprendizado institucional que justifica o traço das políticas posteriores” (CARNEIRO; IRFFI, 2018, p. 323). Nesta seara, a preocupação dos economistas e administradores do IPECE seria quanto ao modelo de rateio do ICMS existente à época no Ceará, pois não visava “[...] à eficiência na distribuição dos recursos e, menos ainda, a distribuição equitativa” (HOLANDA et al, 2007, p. 4), impossibilitando a superação das desigualdades sociais encontradas no estado.

A lei estadual nº 12.612/96, do governo Tasso Jereissati, dispunha que a parcela de 25% oriunda de receita do ICMS teria 12,5% vinculados à proporção das despesas realizadas pelo município na manutenção e no desenvolvimento do ensino, incentivando a focalização de investimentos nessa área. Além desse critério, a lei estabelecia outros percentuais, como demonstrado abaixo:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao **Valor Adicionado Fiscal** - VAF - obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

II - 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a **população do Município** e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos Pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 12,5% (doze e meio por cento), mediante a relação entre o somatório das **despesas realizadas** pelo Município na manutenção e **desenvolvimento do ensino**;

IV - 7,5% (sete e meio por cento) correspondente a quota a ser **distribuída equitativamente para todos** os Municípios (CEARÁ, 1996).

Conforme Carneiro e Irffi (2018), o Ceará foi o primeiro dentre os estados brasileiros a utilizar da regra de distribuição da cota-parte do ICMS como estímulo educacional no âmbito fiscal, focalizando a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Cabe observar que até 1996, o rateio da cota-parte do ICMS era regulamentado pela Lei nº 12.172/1993, que dispunha que do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios, 75% seria distribuído de acordo com o VAF; 15% pela relação percentual entre a população do município e do estado; e 10% distribuídos equitativamente entre os municípios (CEARÁ, 1993).

Em que pese a inovação para a época, na Lei 12.612/1996, permaneceram os componentes relacionados a fatores demográficos (conforme inciso II) e equitativos (conforme inciso IV).

Em termos práticos, quanto ao Valor Adicionado Fiscal (VAF), de que trata o inciso I, o cenário da época era o de concentração de recursos naqueles municípios com maiores receitas. Conforme Holanda *et al* (2007, p. 5-6), mais de 70% do repasse, referente aos 75% do VAF, se concentrava em quatro municípios: Fortaleza (51,3%); Maracanaú (9,4%); Sobral (7,2%); e Caucaia (3,7%). Fortaleza, Caucaia e Maracanaú também eram beneficiados no rateio dos 25% da cota-parte, sendo assim, 2/5 dos recursos era rateado entre os municípios mais beneficiados sob o critério do VAF: Fortaleza (6,2%); Caucaia (1,1%); Juazeiro do Norte (1%); e Maracanaú (1,0%). Diante dos dados, Holanda *et al* (2007, p. 6), concordavam que “os critérios de rateio do ICMS [privilegiavam] os municípios que já [apresentavam] maior disponibilidade de recursos, apesar de a distribuição dos 25% suavizar um pouco esta situação”.

Para além da concentração entre os municípios ricos, a Lei 12.612/1996 não conseguiu gerar efeitos sobre os resultados de aprendizagens dos estudantes. Pesquisa de Carneiro e Irffi (2018) não constatou influências significativas nas notas de português e matemática nos modelos estatísticos que aplicaram, apesar do incentivo a focalização dos recursos na etapa do ensino fundamental. Para os autores, os achados apresentados “[...] constitui evidência contrária à eficácia do modelo adotado em promover um incremento do indicador educacional considerado” (p. 336), e que “[...] pode-se dizer que não é possível atribuir efeito à regra que incentiva gasto em *manutenção e desenvolvimento do ensino*” (p. 341, grifo dos autores).

Considerando a emergência da gestão por resultados, é possível inferir que tais constatações abriam margem para se pensar sobre a relação entre perda e ganho dos municípios num cenário de investimentos (do quanto se estimula ou desestimula); em contraste com uma corrida para resultados que será inaugurado em período posterior. Essas marcas já eram observadas e por isso tensionadas à época como necessárias a uma alocação equânime de recursos, pois alertava-se para a inexistência de incentivos para o desenvolvimento de políticas sociais com resultados “positivos”.

O ponto de virada entre as intenções e os gestos ocorre em 2007, quando da transição do governo de Lúcio Alcantara para o de Cid Ferreira Gomes. Isso porque, embora um período de transições entre matizes distintas, conforme notam Camarão, Ramos e Albuquerque (2015, p. 382), “o rompimento que se deu localmente foi político-partidário, não ideológico” fazendo com que a máquina estadual continuasse a funcionar com instrumentos adotados em governos passados e que ideias semelhantes ganhassem espaço e se efetivassem a partir de então. Em Mensagem à Assembleia Legislativa (2007), em seu primeiro discurso, Cid Gomes dizia,

Não se pretende obscurecer o que se colheu de bom ao longo dos últimos anos de gestão de Governo no Estado do Ceará. No entanto, pretende-se aperfeiçoar o que teve bons resultados e inovar a forma de governar, implementando, de maneira séria e responsável, novas propostas e projetos, capazes de alavancar um desenvolvimento econômico, político e socioambiental que proporcione o exercício da cidadania a todo cearense (CEARÁ, 2007, s/p).

As ideias afloradas por burocratas do governo de Lúcio Alcantara foram anunciadas, como mencionado em momento anterior, no Plano de Governo que elegeu Cid Gomes, propondo “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” (PLANO DE

GOVERNO, 2006, p. 23). De fato, embora revisada a etapa que sugeria focalizar, a ideia foi efetivada nesse governo.

Dentre as mudanças na agenda das políticas educacionais facilitadas com a chegada do grupo político dos Ferreira Gomes ao governo estadual, podem ser citadas a afirmação da gestão por resultados como modelo de gestão do poder executivo (modelo já em curso no estado), pela Lei nº 13.875/07; a implantação do PAIC (Lei nº14.026/07); e a reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, pelo Decreto nº 29.139, de 26 de dezembro de 2007.

Não se pode perder no horizonte que nesse novo ordenamento legal, o fortalecimento do regime de colaboração passou a figurar entre os principais objetivos do governo estadual, propiciando a criação de regras que privilegiaram um modelo de gestão pública por resultados, orientado também aos municípios, concordando com o que Valdevino (2018) convencionou chamar de “regime de colaboração sob condicionalidades” impostas pela política estadual.

Entre essas novas regras, rompendo com a ideia de componentes tradicionais para definição dos percentuais da cota-parte do ICMS, a vinculação deste instrumento econômico a indicadores educacionais tratou de afirmar o papel estratégico do setor em relação as políticas do estado e garantir o comprometimento de gestores municipais, comungando com as discussões anteriores que já previam essa possibilidade. No entanto, para Ramos *et al* (2017, p. 141), a lógica subjacente a esse modelo é

[...] submeter todos os municípios na engrenagem do ranqueamento, no qual todos competem entre si e querem ser melhores. Os pactos de colaboração em vez de fortalecer a autonomia do município o prende nas macro-políticas do Estado e no ciclo vicioso do resultado, a colaboração funciona novamente como engrenagem de um processo que não tem como atividade-fim educar, mas gerar resultados. Nesses termos e para os fins propostos desse estudo, a melhoria da educação não necessariamente significa a melhoria dos resultados educacionais.

Tanto o é que, das metas previstas para aquele governo, três tinham relação com a adesão aos indicadores educacionais para o monitoramento das políticas, inclusive na etapa de responsabilidade dos municípios: (i) constante articulação com os municípios, com foco na qualidade da educação; (ii) ampliar o nível de aprendizagem escolar; e (iii) elevação dos indicadores educacionais, fortalecendo uma cultura de acompanhamento e avaliação permanentes do processo de ensino e aprendizagem (CEARÁ, 2007). Por isso, imbuído pela relação entre avaliação, indicadores e aprendizagem educacional, não

tardou para que a efetivação de mecanismos de responsabilização sobre os municípios fosse compartilhada por esse governo, sendo, a primeira delas, a alteração da Lei 12.612/1996.

Cabe enfatizar os objetivos do PAIC em fomentar uma cultura de avaliação e monitoramento da educação, para os quais seriam necessários instrumentos adequados. A análise de Correia (2018) sobre o Programa, reafirma o papel de coordenação estadual da política educacional com o intuito de controlar as ações municipais a partir de uma estrutura de responsabilidades que envolvem responsabilização e prestação de contas, onde os esforços do governo estadual

[...] dependem basicamente da coordenação e comprometimento de atores individuais que não estão sob seu controle direto, exigindo, assim, por parte do Estado, um esforço de convencimento dos atores políticos que controlam essas redes e dos agentes burocráticos que serão os responsáveis pela execução das tarefas (CORREIA, 2018, p. 104).

Inerente à teia de responsabilidades que era tecida naquele momento, e para mobilização dos atores políticos, o ICMS passou a operar como um mecanismo de estímulo a priorização da alfabetização (CEARÁ, 2012), sendo o único estado brasileiro a vincular o ICMS a apenas indicadores sociais. Alterado pela Lei nº 14.023/07, o rateio da cota-parte do ICMS foi vinculado a três índices calculados pelo governo do estado, com percentuais de vinculação diferentes, conforme observado na lei:

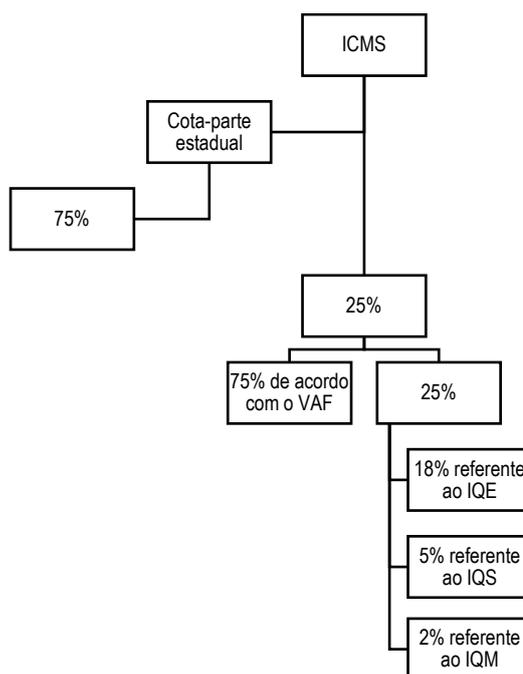
[...]

II - 18% (dezoito por cento) em função do **Índice Municipal de Qualidade Educacional** de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do **Índice Municipal de Qualidade da Saúde** de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do **Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente** de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental [...] (CEARÁ, 2007).

O organograma abaixo (Figura 7), ilustra a atual disposição do ICMS no estado do Ceará,

**Figura 7: Cotas do ICMS pertencentes aos municípios e percentuais vinculados**

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Lei Estadual nº 14.023/07.

Como ilustrado na Figura 7 e observado no texto da lei, 72% do total da cota-parte repassada aos municípios foi vinculado ao Índice de Qualidade Educacional (IQE), composto pela taxa de aprovação do 1º ao 5º ano e pela média dos alunos do 2º e 5º ano da rede municipal nas avaliações externas. Tais alterações, substanciaram um modelo que considera a vinculação orçamentária com base no atingimento de resultados como adequada para implementar uma melhora educacional (CARNEIRO; IRFFI, 2015), afirmando a potencialidade dos instrumentos econômicos (SIMÕES; FERREIRA, 2019).

É interessante observar que, o jogo de perdas e ganhos era previsto como fator motivador, e favoreceria municípios de pequeno-porte. Holanda *et al* (2007, p. 13), observaram isso, quando propuseram tais mudanças,

municípios pequenos e com pequena arrecadação estão entre os que mais receberiam sob o novo critério, pois se destacaram nos indicadores considerados. Assim, os resultados confirmam o viés em favor dos municípios mais pobres e com indicadores de educação e saúde mais defasados.

Essa previsão se cumpriu, pois, como observado por França (2014, p. 54), “além dos municípios que recebiam uma cota parte menor no início do período ter uma taxa de crescimento maior do que os demais, [...] houve uma diminuição na desigualdade da distribuição da cota parte per capita”.

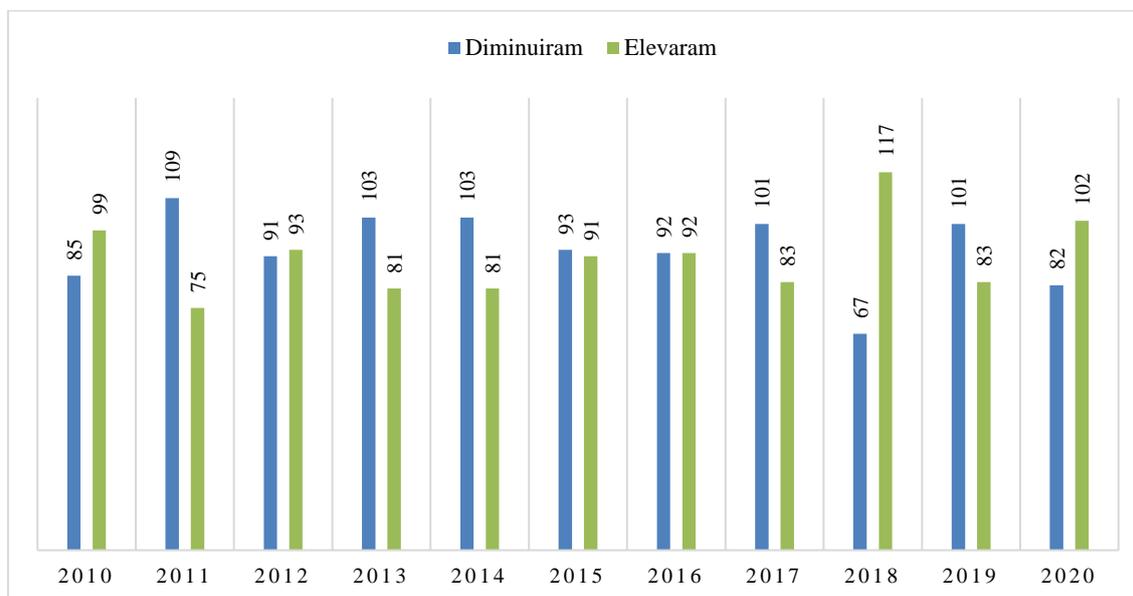
Estudos quantitativos que investigaram a influência das alterações do ICMS no Ceará têm destacado efeitos sobre a aprendizagem dos estudantes. Brandão (2014), comparando o desempenho dos municípios cearenses com municípios parecidos de estados vizinhos, constatou que, antes das mudanças de 2007 no Ceará, os dois grupos tinham resultados semelhantes. Esse cenário muda a partir de 2008, quando os municípios cearenses elevam positivamente seus resultados, apresentando uma diferença significativa a partir de 2011. Esses resultados foram corroborados pelo estudo de Carneiro e Irffi (2018, p. 336), que estimaram que “a magnitude do efeito varia de 2,3% a 5,1% em português e de 1,7% a 4,6% em matemática, a depender do grupo de controle considerado. Isso representa um aumento médio de 6 e 4,5 pontos em português e matemática na escala Saeb, respectivamente”.

Barroso (2015), investigando o interstício 2007 - 2011, também constatou efeitos positivos do ICMS sobre os resultados em português e matemática dos alunos do 5º e 9º ano. Conforme os dados apresentados, houve um crescimento expressivo no período investigado, tendo a disciplina de matemática o maior crescimento. O estudo também destacou que dentre as variáveis observadas, o PIB *per capita* pareceu ter relação mais significativa sobre os resultados, utilizando da justificativa de que “[...] pode ser reflexo de um mercado de trabalho mais aperfeiçoado em municípios mais desenvolvidos. Ou seja, o fator competição parece gerar resultados” (2015, p. 31). A relação estabelecida, além de pouco esclarecedora, pode ser contraposta aos achados de Franca (2014, p. 60) que constatou que “os municípios que apresentam população pequena, mercado formal de trabalho menos desenvolvido, indicadores educacionais elevados e reduzida proporção de pobres têm maior probabilidade de serem beneficiados”.

Considerando que a cota-parte do ICMS a ser rateada entre os municípios passa a ter 72% de seu valor indexado a resultados educacionais, calculados pela taxa de aprovação e proficiência em avaliação de larga escala, o estado estimula uma ‘corrida’ de obstáculos entre redes municipais distintas em tamanho, problemas e características. Coloca sob os mesmos critérios, redes que variam de 2 a 190 escolas, com matrículas que variam de 100 a 100.000 alunos, escolas com infraestruturas muito diversas etc. Como não há dinheiro novo, os municípios que avançam nos seus resultados e aumentam o IQE, são premiados com recursos que provêm daqueles que não conseguiram alcançar melhorias de modo a aumentar o IQE.

O Gráfico 4 apresenta a variação do IQE dos municípios desde 2010 (referente a 2009) a 2020 (referente a 2019), portanto, compreende dez ciclos de divulgação do índice,

**Gráfico 4: Variação do Índice de Qualidade da Educação dos municípios no rateio da cota-parte do ICMS (2010-2020)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Índice de Distribuição do ICMS - Secretaria da Fazenda – Ceará.

Desde a criação da lei, a capital do estado, Fortaleza e outros municípios de grande porte, é quem tem perdido mais recursos. Como observado por França (2014, p. 60), “o objetivo da Lei 14.023/2007 de repassar recursos de municípios que recebem elevados recursos para os municípios que recebem pouco têm sido atingidos [...]”. Esta mudança ocorre em benefício, especialmente, dos municípios de pequeno porte, com redes escolares pequenas, nas quais a focalização de iniciativas em torno da melhoria das taxas de aprovação e de aumento da proficiência dos alunos surte efeitos mais rapidamente do que em redes constituídas de muitas escolas e com alta complexidade de gestão do sistema.

Retomando a discussão iniciada no início dessa seção, é possível afirmar que as alterações na divisão da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses acompanharam as mudanças na concepção de qualidade da educação. Se antes, o quanto ‘gasta’ dizia muito sobre as redes de ensino – uma vez que a Lei 12.612/1996 tinha como componente as despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino; com a centralidade das avaliações externas, os indicadores dos testes passaram a nortear a definição de qualidade, sendo então associados às políticas educacionais. Avaliação de desempenho e qualidade da educação, tratadas como sinônimos, passaram a habitar o imaginário social e orientar as políticas municipais de educação. Dessa maneira, atrelou-se incentivos tributários à responsabilização, constituindo mais um

elemento da teia do sistema de *accountability*, com o intuito de incentivar os gestores municipais a melhorar seus indicadores, e, conseqüentemente, receber um maior volume de recursos.

Há, no entanto, conseqüências inerentes ao desenho da política que desvirtuam o propósito a que ela mesmo se propôs sanar. Pois se, conforme seus idealizadores, a “[...] proposta permite que haja uma constante variação no rateio dos recursos, gerando uma preocupação constante dos gestores municipais em melhorar as condições de educação, saúde e meio ambiente nos municípios. Teremos como resultado final uma saudável competição onde todos serão ganhadores” (HOLANDA et al, 2007, p. 16); o que se tem constatado é que,

Ainda que a política cearense discipline as relações federativas com um conjunto de mecanismos, normas e condutas a serem adotadas pelas municipalidades, não se vislumbra nenhuma medida de contenção ou supressão que possam alçar a justiça social nesses espaços, o que, por extensão, geraria a compensação das desvantagens e desigualdades sociais que implicam na materialidade das políticas no âmbito dos municípios. Fato é, como já anunciado anteriormente, que o estabelecimento de parâmetros do que seja justo e equânime no âmbito da gestão pública não é tarefa de fácil compreensão e aceitação (VIDAL; COSTA; MONTE; VIEIRA, 2019, p. 21).

Se por um lado, as mudanças na legislação do ICMS criaram uma ambiência favorável a responsabilização educacional, por outro lado, ao estabelecer os mesmos critérios para todos os municípios, independente da complexidade e tamanho das redes escolares, criou-se uma ‘competição desigual’ entre os municípios, gerando situações de iniquidade entre eles. Ao discutir a alteração das regras da distribuição da cota-parte do ICMS no estado do Ceará é possível constatar que a *accountability* educacional tem sido acionada a partir da criação de bases legais e fiscais que condicionam e sustentam o modelo. Entretanto, essas regras, ao direcionarem mecanismos de regulação a uma teia de instituições e atores, não consideram as diferentes realidades institucionais para composição do IQE, afirmando a meritocracia como critério de justiça. Caberia então a criação de critérios que levassem em consideração, na composição do IQE, aspectos inerentes à gestão educacional das redes de ensino, dentre as quais, a complexidade da gestão, o quantitativo de escolas, turmas e professores, sanando, se é que é possível, os efeitos de uma política de *accountability*.

#### 4.5 O Prêmio Escola Nota Dez: escola premiada x escola apoiada e a punição invisível

Um dos elementos presentes nas políticas de *accountability*, como afirmado anteriormente, é o elemento da premiação ou da punição, inspirado em uma lógica meritocrática de valoração das ações dos sujeitos e das instituições. De fato, ações nesse sentido tem se alastrado junto as avaliações em larga escala, como destacado no capítulo do estado da questão, atribuindo uma nova lógica para as redes de ensino e as escolas. Essa nova lógica é subjacente a uma alteração dos sentidos da prestação de contas em educação, em se ter novos elementos regulatórios que exigem informações dos professores e gestores, não só ao nível da escolas, mas também dos organismos regionais, estaduais, nacionais e supranacionais, sem contar a comunidade local, mais próxima aos prestadores de serviços. Portanto, são diversas instâncias hierárquicas que demandam, exigem e pressionam, criando assim uma “*accountability* múltipla” (BARZANÒ, 2009, p. 79), com isso

A “*accountability*”, no sentido de um conjunto de mecanismos, formais e informais, que fazem com que as escolas respondam perante diferentes públicos e parceiros interessados nos resultados da educação, representa um dos maiores desafios que as escolas – e os seus diretores, em particular – estão a enfrentar (ibidem, p. 28).

Uma vez que as escolas e as redes de ensino se deparam com novos desafios em decorrência da busca por melhores resultados, os sentidos atribuídos a cada um dos elementos presentes na escola, entre eles os de prestar contas à comunidade escolar, são alterados, e dessa maneira a própria ideia de responsabilização sofre mudanças, passando a mover-se entre a lógica da sanção negativa e moral até à atribuição de prêmios e recompensas simbólicas. Quanto a isso, quando Schedler (2004) tratou de conceituar o termo *accountability*, ele especificou que o esquema necessário seria o de obrigar a inspeção pública (informação); forçar a explicar e justificar atos (justificação); e subordinar à ameaça de sanções (castigo). Para exemplificar, o autor disse que “ ‘A’ rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sea pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente em caso de mala conducta” (CASASSUS, 2013). O que se entende é, na forma como for – seja material ou simbólico (como a exposição pública, considerada pelo autor como uma forma suave de castigo) – a punição aparece como um aspecto inerente à *accountability*, já que os indivíduos e as instituições são responsáveis por seus atos e por prestar contas.

Entretanto, e considerando que a *accountability* é um conceito radial e viajante, ou seja, assume faces diferentes a depender do campo em que se envolve, caberia o questionamento de se, na área da educação, a punição, seja na forma simbólica ou material, seria justificada quando considerada a educação num sentido amplo e irrestrito de acesso, permanência e formação. É nesse ponto em que se acentua o embate entre os defensores e os críticos a esse modelo de política. A avaliação, a responsabilização e a prestação de contas, quando associadas à melhoria educacional, abrem espaço para crítica, mas também para a utilização de novos instrumentos que buscam assegurar o direito à qualidade. Isso porque,

A concepção de transparência da gestão pública e a preocupação com a eficiência e efetividade dos gastos públicos aparecem como pilares em que tanto a cultura de avaliação quanto a responsabilidade se fundamentam, tornando difícil o questionamento dos princípios, mas apontando a necessidade de crítica no que se refere à forma de sua execução (BAUER, 2013, p. 17).

Freitas (2018), assume um posicionamento crítico em relação à *accountability* em educação, pois, para o autor, políticas dessa natureza abrem espaço para privatização do setor público e em nada contribuem para resultados satisfatórios na educação, pois, por instituir um sistema meritocrático aprofunda a competição entre escolas e professores, além de eliminar a diversidade e anular a autonomia escolar. Questões desse tipo, portanto, tornam bastante questionáveis o tema da responsabilização educacional, sobretudo, no que diz respeito à premiação. Ou seja, à forma em que se materializa as exigências por maior transparência e prestação de contas na educação, são mais questionáveis do que a ideia da *accountability*, como tratou acima Bauer (2013).

O Ceará, apresenta elementos bem articulados de *accountability* educacional, associados ao Programa Alfabetização na Idade Certa, principalmente aos eixos de avaliação municipal e gestão da educação. Quanto a isso, cabe elucidar que, o pano de fundo do PAIC é a gestão educacional a partir da coordenação estadual da política educacional. Isso faz com que o Ceará seja considerado como um caso de unidade subnacional que a partir de um programa de alfabetização instaurou um conjunto de medidas de *accountability*, como o Prêmio Escola Nota 10 (PENDEZ).

O PENDEZ foi criado com o intuito de servir como uma política de indução para que os municípios priorizassem a alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Coordenado pelo governo estadual, foi instituído em junho de 2009, pela Lei nº 14.371, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados no Índice de

Desempenho Escolar- Alfabetização (IDE-ALFA). Nesse sentido, e baseado no que se tem discutido na literatura, é considerado uma política de *accountability* forte, pois assegura premiação em dinheiro para escolas, e, conseqüentemente, para professores e profissionais da educação, como será visto adiante nas regras de concessão do prêmio.

Desde sua aprovação, o PENDEZ já passou por algumas mudanças em sua concepção, principalmente no que diz respeito às series premiadas. Inicialmente, em 2009, o Prêmio seria destinado para as 150 maiores notas (entre 8,5 e 10) do IDE-Alfa, conhecidas como escolas premiadas, e para as 150 menores – escolas apoiadas – referentes as turmas do 2º ano do ensino fundamental que tivessem pelo menos 20 alunos matriculados. No texto da Lei foi especificado que, as escolas premiadas e apoiadas receberiam o montante do prêmio por aluno que realizasse a prova e não pelo número de alunos matriculados. Essa exigência, buscava inibir o que na literatura é conhecido como a prática de *gaming* – burlar regras – uma vez que evitaria que “[...] as escolas induzam crianças com baixos níveis de proficiência a não comparecer na avaliação, elevando artificialmente seus resultados” (CEARÁ, 2012, p. 88)<sup>21</sup>.

No caso das escolas premiadas, a premiação equivalia ao número de alunos do 2º ano avaliado pelo Spaece Alfa multiplicado por R\$ 2.500,00; já as escolas apoiadas, o valor de multiplicação seria de R\$ 1.250,00 por aluno avaliado. Essas condições, por si, revelam a diferenciação existente entre as escolas apoiadas e premiadas, denotando maior aporte financeiro para aquelas escolas que alcançarem maior pontuação no IDE-Alfa. No artigo 7, da Lei de criação do Prêmio, ficou definido que “os recursos recebidos pelas escolas em caráter de premiação serão utilizados exclusivamente em ações que visem a melhoria das condições das escolas e dos resultados de aprendizagem de seus alunos”. Por isso, a partir da análise da letra da Lei, pode-se inferir que, o estabelecimento da regra do “valor do aluno” acaba por revelar uma “punição invisível” às escolas apoiadas em decorrência do baixo valor estabelecido para o aluno com o intuito de elevar o padrão da escola. Dessa maneira, a meritocracia como critério pode acentuar desigualdades quando o objetivo seria aumentar a equidade.

---

<sup>21</sup> Embora sejam necessárias mais pesquisas *in loco* para verificação dessas práticas, pesquisas existentes sobre o tema não indicam evidência dessa forma de se “jogar com as regras”. Esses achados investigativos, no entanto, apontam formas de organização da escola com vistas a atender critérios e preparar alunos para a prova, modificando o currículo, intensificando simulados e orientando práticas pedagógicas a rigor do que é orientado pelo governo estadual. Essas poderiam ser encaradas como formas de se jogar com o sistema (ARAÚJO, 2016; CORREA, 2018; MOTA, 2018).

Importante notar que, autores como Brooke (2013b) e Calderón, Raquel e Cabral (2015), destacam a forma de financiamento do Prêmio como um elemento inovador nas políticas educacionais do país, o que, de certa maneira, atenuaria o caráter forte de responsabilização no programa, isso porque as escolas premiadas seriam responsáveis por tutorar uma das escolas apoiadas. Brooke (2013b, p. 132), por exemplo, trata de justificar a diferenciação existente entre premiações individuais e premiações coletivas a partir do PENDEZ. Para este autor, as experiências existentes de bonificação a partir de avaliações de desempenho são pagas coletivamente “[...] com justificativas que geralmente explicitam o propósito de motivar toda a equipe e evitar possíveis divisões pelos incentivos individuais”. E continua,

O único exemplo de um processo explícito de competição entre escolas é o do programa Escola Nota 10 do Ceará que premia todo ano um número pré-determinado de escolas de acordo com o indicador estadual de desenvolvimento educacional – IDE-Alfa. Porém, nesse caso as escolas premiadas também assumem uma relação de assistência técnica colaborativa com escolas ‘adotadas’ que detêm os piores resultados do IDE-Alfa. Essa combinação dá um novo significado à responsabilização ao incumbir as escolas premiadas de novas responsabilidades junto com as escolas ‘adotadas’ (ibidem, p. 132-133).

O novo significado tratado pelo autor, também é objeto de discussão de Calderón, Raquel e Cabral (2015), pois além do apoio financeiro, existiria uma cooperação técnico-pedagógica entre as escolas. Os autores se referem ao que é definido no artigo 4º da Lei do PENDEZ que definiu que “as escolas premiadas ficam responsáveis por desenvolver, pelo período de um ano, ações de cooperação técnico-pedagógica com uma das 150 (cento e cinquenta) escolas que tenham obtido os menores resultados de alfabetização, expressos pelo IDE-Alfa”. Sendo assim, o PENDEZ estabelece uma colaboração horizontal a fim de compartilhar entre as escolas apoiadas as experiências exitosas das escolas premiadas. A ação de cooperação, inclusive, é condição para que os pares de escolas recebam as parcelas da premiação.

Em 2011, com as alterações previstas na Lei 15.052/2011, regulamentada pelo Decreto 30.797/2011, o PENDEZ passou a premiar e apoiar, além de escolas do 2º ano, escolas do 5º ano do ensino fundamental, especificamente daquelas escolas que obtivessem o IDE-5 entre 7,5 e 10, diferente das turmas do 2º ano que para receber o prêmio devem atingir entre 8,5 e 10. Diferente da primeira legislação, as alterações de 2011 também incluíram como condição para a premiação o Fator de Ajuste Universalizado do Aprendizado, criado para “[...] estimular as escolas a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis adequados” (CEARÁ, 2011), com vistas a equalização dos resultados na

escola e nas redes. Portanto, as condições que qualificam uma escola premiada seria a ponderação (i) da proficiência da escola numa escala de 0 a 10; (ii) o Fator de Ajuste Universalizado; e (iii) a taxa de participação na avaliação.

As mudanças nas regras do jogo com a legislação de 2011, também tratou de diminuir o valor per capita por aluno avaliado, recebendo a escola premiada R\$ 2.000,00 e a escola apoiada R\$ 1.000,00. Permaneceu o parcelamento do Prêmio em duas parcelas e a cooperação entre as escolas. O Quadro 2 apresenta as regras de desembolso pela regulamentação atual:

**Quadro 2 – Regras de desembolso no Prêmio Escola Nota 10**

	<b>Escola Premiada</b>	<b>Escola Apoiada</b>
<b>Valor recebido</b>	Índice <i>per capita</i> por aluno de <b>R\$ 2.000,00</b> (dois mil reais) multiplicado pelo número de alunos avaliados	Índice <i>per capita</i> por aluno de <b>R\$ 1.000,00</b> (um mil reais) multiplicado pelo número de alunos avaliados
<b>Primeira parcela</b>	Correspondente a 75% do valor total	Correspondente a 50% do valor total
<b>Condições para recebimento da segunda parcela</b>	Cooperação com a escola apoiada; manutenção ou elevação do IDE da escola; melhoria dos resultados da escola apoiada.	Cooperação com a escola premiada; manutenção ou elevação do IDE da escola premiada; melhoria dos resultados da escola.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como visto, além da diferenciação nos valores estabelecidos por aluno para as escolas premiadas e apoiadas, outra diferença financeira se faz presente na concessão do PENDEZ. Trata-se da forma de liberação das duas parcelas. Enquanto as escolas premiadas recebem a primeira parcela correspondente a 75% do valor total do prêmio, as apoiadas recebem 50%, sendo a segunda parcela condicionada a critérios que, em grande medida, não são atingidas nem pelas primeiras, nem pelas segundas. Mais uma vez, essa diferença no percentual de liberação do prêmio, penaliza em maior intensidade as escolas apoiadas, intensificando uma “punição invisível”.

Outra especificidade na gestão do prêmio diz respeito a forma como as escolas podem aplicar os recursos liberados. Conforme especificado no Manual de aplicação de recursos financeiros do Prêmio Escola Nota Dez (CEARÁ, 2012), tanto a escola premiada como a apoiada devem elaborar um plano de aplicação que vise “à melhoria das suas condições e dos resultados de aprendizagem de seus alunos”. Entretanto, o uso do recurso, como visto no Quadro 2, fica limitado a porcentagem liberada de cada parcela e condicionado a rubricas específicas, como tratado no Quadro 3.

**Quadro 3 – Regras de aplicação no Prêmio Escola Nota 10**

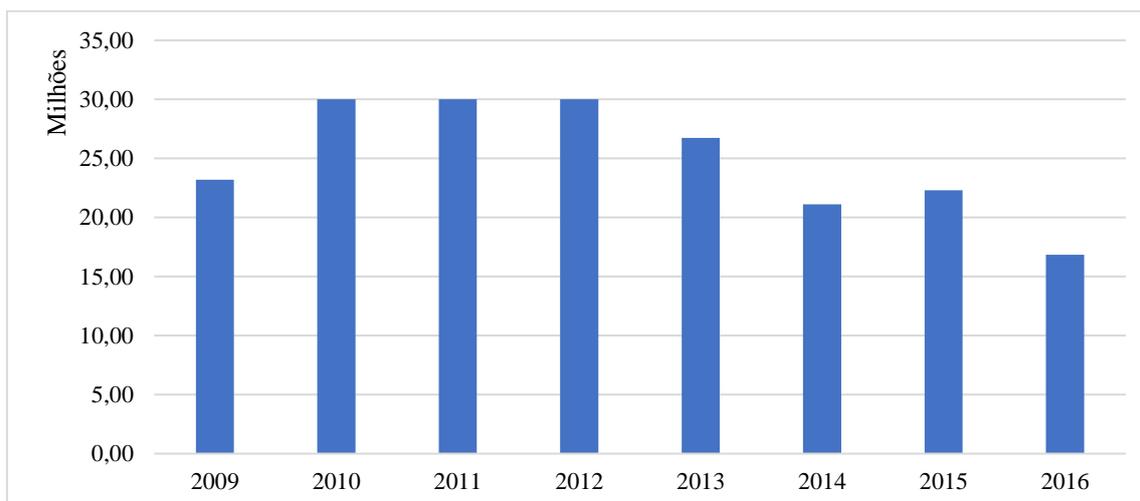
	<b>Primeira parcela</b>	<b>Segunda parcela</b>
<b>Escola Premiada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 20% para bonificação dos profissionais;</li> <li>• Até 70% para investimento em material didático, formação pedagógica e reforma escolar;</li> <li>• Até 10% para o mínimo de 6 viagens à escola apoiada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 30% para bonificação; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 100% para investimento em material didático e formação pedagógica.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Escola Apoiada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 90% para material de apoio pedagógico; livros; material permanente; formação continuada; construção/reformas;</li> <li>• Até 10% para a cooperação técnico-pedagógica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 30% para bonificação; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 100% para investimento em material didático e formação pedagógica.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Destarte, a previsão de aplicação dos recursos para os pares de escolas tem na bonificação dos profissionais da educação a maior diferença. Enquanto as escolas premiadas podem aplicar até 22,5% dos recursos recebidos na bonificação dos professores das séries premiadas, do núcleo gestor e demais profissionais lotados no ano de referência da premiação, as escolas apoiadas só a podem fazer no recebimento da segunda parcela no valor de até 15% do prêmio. Essas condições servem como medidas de indução para que escolas apoiadas e premiadas cumpram os requisitos de permanecer ou elevar seus indicadores e receber a segunda parcela.

O PENDEZ é administrado pela Secretaria Estadual de Educação e financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Quanto ao FECOP, é importante aqui destacá-lo como um elemento de financiamento do arranjo da *accountability* no Ceará mediante a aplicação de recursos suplementares para esse fim, qual seja o de premiar escolas a fim de garantir índices satisfatórios na educação. De natureza contábil, o FECOP é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento (SEPLAG), sendo uma reserva de receitas destinadas para viabilizar ações para a população pobre e extremamente pobre. A operacionalização do fundo ocorre a partir de projetos especificados por cada setor do governo estadual, tendo a SEDUC o Programa E-Jovem e o PENDEZ subsidiados por esse fundo, até 2011, mas, a partir de 2012, o FECOP também passou a financiar a construção dos Centros de Educação Infantil em parceria com os municípios, a construção das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), além da concessão das bolsas de estágios dos alunos das EEEP's. No Gráfico 5, é possível observar os valores aprovados até o ano de 2016 para o PENDEZ, notando-se que a partir de 2013 os valores destinados decaem.



**Gráfico 5 - Valores previstos para o PENDEZ em milhões**

Fonte: Programas e Projetos financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/planejamento/programas-e-projetos/>.

Tendo atingido o valor máximo de R\$ 30 milhões nos anos de 2010, 2011 e 2012, os recursos previstos para o PENDEZ começam a ter seu orçamento reduzido, chegando em 2016 a representar 56,2% dos anos áureos.

Dados obtidos junto a Seduc em junho de 2019, sobre os pagamentos relativos ao PENDEZ mostram que os valores previstos não têm correspondido aos valores efetivamente pagos, ora sobrando, ora faltando. Mostram também que, tanto por parte das escolas premiadas como das apoiadas e mais ainda destas, a quantidade de escolas que recebem a 2ª parcela do prêmio é muito inferior à das que recebem a primeira parcela, apontando para dificuldades em cumprir as condicionalidades estabelecidas.

O Quadro 4 mostra, a partir dos dados obtidos na Seduc (2019), os valores pagos no período 2010 – 2016 as escolas premiadas e apoiadas.

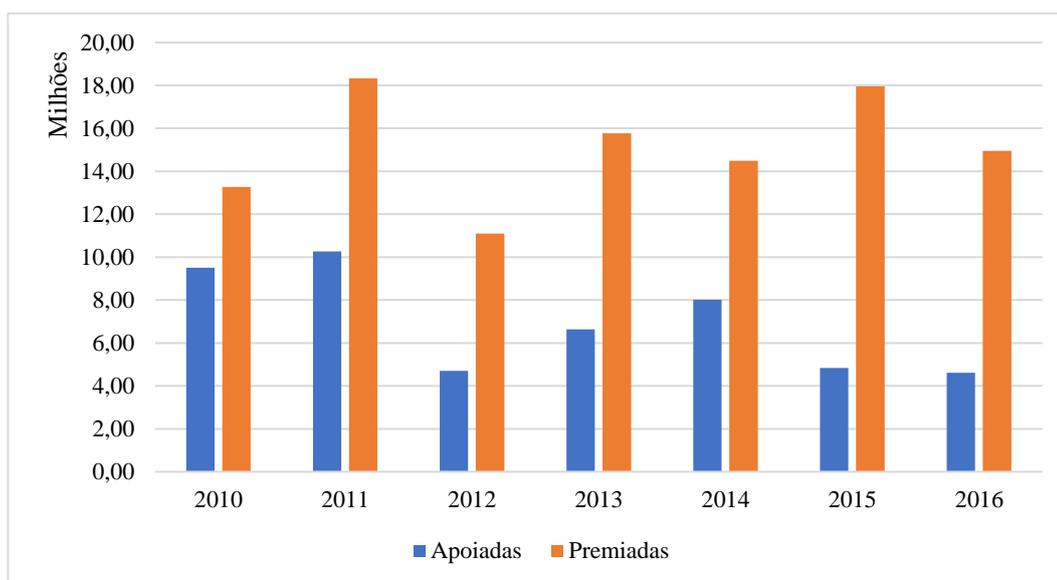
**Quadro 4 – Valores pagos no período 2010 – 2016, escolas apoiadas e premiadas**

Ano	Valor Pago Escolas Apoiadas	Valor Pago Escolas Premiadas	Valor Pago Total
2010	9.511.875,00	13.265.625,00	22.777.500,00
2011	10.258.000,00	18.321.375,00	28.579.375,00
2012	4.697.000,00	11.103.000,00	15.800.000,00
2013	6.638.300,00	15.770.750,00	22.409.050,00
2014	8.017.500,00	14.488.688,00	22.506.188,00
2015	4.827.500,00	17.962.500,00	22.790.000,00
2016	4.607.500,00	14.957.000,00	19.564.500,00
<b>Total</b>	<b>48.557.675,00</b>	<b>105.868.938,00</b>	<b>154.426.613,00</b>

Fonte: Seduc, 2019

Ao analisar o quadro constata-se que do total liberado para as escolas, apenas 31,4% foi destinado as escolas apoiadas. O Gráfico 6 permite visualizar melhor o desembolso a cada ano e mostra que a cada ano que passa é maior a diferença entre os valores recebidos pelos dois tipos de escolas.

**Gráfico 6 – Valores liberados no período 2010 – 2016, escolas apoiadas e premiadas**



Fonte: Seduc, 2019

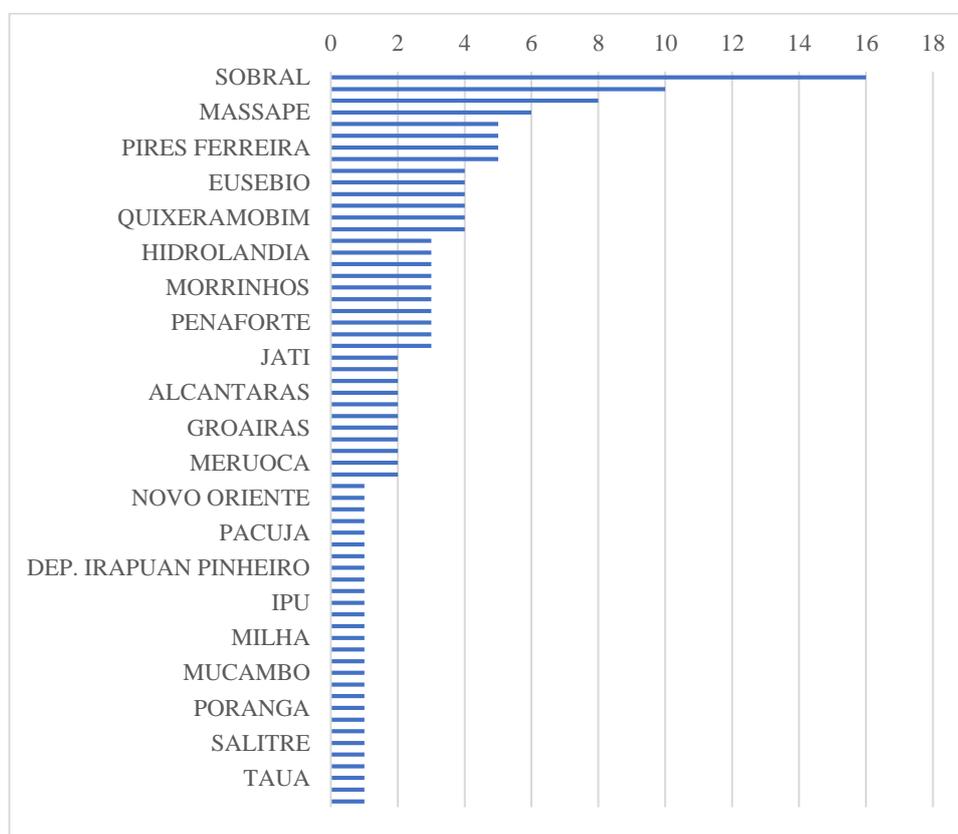
Em 2010, o valor repassado para as escolas apoiadas correspondeu a 71,7% do valor destinado às escolas premiadas, em 2015 cai para 26,9% e em 2016 é 30,8% do valor das premiadas. Esses dados alertam para uma avaliação sobre a concepção do PENDEZ, à medida em que se observa sinais agudos de desequilíbrio numa iniciativa de política pública que pretendia ampliar as oportunidades educacionais dos mais vulneráveis do ponto de vista educacional. Isso, de fato, não está acontecendo, como bem mostra os dados relativos ao pagamento do prêmio.

Outro aspecto que emerge dessa política diz respeito a concentração das escolas premiadas, com 166 escolas (2º ano), de 63 municípios, recebendo o PENDEZ três vezes ou mais, e que juntas, no período 2008 – 2017, receberam R\$ 45.323.875,00, correspondendo a 45% do total do valor concedido às escolas premiadas<sup>22</sup>. No Gráfico 7, observa-se que o município de Sobral concentra 16 escolas dessas escolas, seguido pelo

<sup>22</sup> Importante informar que tais dados foram obtidos em planilha de valores fornecida pela Seduc em junho de 2019, e que nesse momento, os pagamentos referentes aos anos 2015, 2016 e 2017 estavam em atraso, portanto, os valores indicados não representam a situação completa.

município de Pedra Branca (10 escolas); Guaraciaba do Norte (8 escolas); e Massapê (6 escolas).

**Gráfico 7 – Municípios com escolas que receberam o PENDEZ três vezes ou mais (2º ano) – 2008 – 2017**



Fonte: Seduc, 2019

A partir de 2016 a SEDUC começa a enfrentar dificuldades no pagamento do PENDEZ no mesmo ano da premiação, se encontrando, atualmente, com parcelas relativas ao ano de 2016, 2017, 2018 e 2019 ainda por pagar. Esse descompasso tem gerado insatisfação por parte das escolas, carreando assim, descrédito ao PENDEZ.

A análise das especificidades do PENDEZ revela que se o conceito de *accountability* é um termo viajante e presente nas ações dos governos nos últimos anos, tão diversos quanto são os meios e procedimentos utilizados para se obter vantagem com a criação de mecanismos de responsabilização. Nesse sentido, a coordenação estadual do PENDEZ revela uma *accountability* baseada na recompensa e no apoio, inerentes ao pilar da responsabilização, articulado a métricas bem definidas a partir do Spaece e da composição do IDE (a partir dos instrumentos legais), conduzindo a um modelo de prestação de contas públicas que evidencia pares de escolas apoiadas e premiadas.

Entretanto, uma vez que marcado por práticas conduzidas a resultados, o prêmio mantém certas questões problemáticas que puderam ser reveladas a partir dos números obtidos junto à SEDUC, como, por exemplo, os desequilíbrios no pagamento das parcelas e dos valores destinados, o que de certa maneira conduz a um cenário de questionamento do Prêmio desde sua concepção. Visto isso, concordando com o estudo de Yan (2019) sobre como os governos têm praticado a *accountability*, é possível afirmar que o desenho da proposta leva à diferenças substanciais, desde a dificuldade de remunerar escolas e profissionais com base nos resultados dos alunos, assim ocorrendo uma “ênfase desequilibrada na disciplina e no controle sobre o apoio e a recompensa”, até o fato de se desconsiderar as desigualdades dentro de uma mesma rede ou região.

#### **4.6 A política educacional cearense e o Banco Mundial: quando o global e o local se entrelaçam**

Além de ter relações com as condições locais e culturais onde é adotada, as políticas de *accountability* sofrem grande influência das orientações dos organismos internacionais. É pela atuação destes que os estados nacionais se comprometem a adotar mecanismos gerenciais para atender à modernização da educação alardeada sobre as nações.

Vieira e Albuquerque (2001) observam que as políticas das organizações internacionais para a educação brasileira suscitaram novas formas de regulação e gestão da educação no país. A atuação desses organismos junto aos governos nacionais, assume, como já pontuou Afonso (2013), um protagonismo exacerbado que não é questionado, do contrário, é aceito como imprescindível na formulação e estruturação de políticas. Esse movimento ocorre com maior frequência sobre países em desenvolvimento na forma de empréstimos de políticas e, como defendido por Dale (2010), compõe pautas de uma “agenda globalmente estruturada para a educação”.

A implementação do PAIC no Ceará, além dos condicionantes históricos já discutidos, contou também com as orientações do Banco Mundial (BM), que associou as metas de um empréstimo multisetorial realizado no ano de 2009 – Operação *SWAP II* – às especificidades do programa de alfabetização. Essa relação, permite compreender o modo de atuação do BM, revelando, de maneira bastante objetiva, os aspectos pragmáticos e técnicos dessa ação.

O Banco Mundial é uma peça importante no jogo da política educacional ao atuar como investidor internacional. Longe de se tratar apenas de financiamentos de recursos para projetos, as ações empreendidas por este organismo internacional influenciam fortemente a concepção política adotada no setor educacional dos países em desenvolvimento, bem como no modelo de avaliação dessas políticas. Em outras palavras, o recebimento de recursos significa a aplicação das orientações desejadas pelo prestador.

Akkari (2011) tece importante comentário quanto a influência dos organismos internacionais sobre as políticas nacionais quando diz que esta não se faz apenas por discursos, mas pela concretização de ações políticas fortes. À luz da afirmação, e com base na análise documental, é possível dizer que o BM contribuiu na afirmação de algumas características do PAIC, alinhando-o com os já conhecidos interesses de suas transações, que têm contribuído para a “globalização da *accountability*” (VERGER; PARCERISA, 2017) a partir de um “processo de internacionalização das políticas educacionais” (AKKARI, 2011, p. 9).

Por isso, o interesse nas significativas transações financeiras ocorridas entre o estado do Ceará e o BM, permite direcionar o olhar às condições estabelecidas pelo Banco Mundial para a garantia dos recursos emprestados revelando o grau de orientação deste ente sobre o PAIC. Nisso, identifica-se um dos aspectos tratados por Afonso (2016) quanto a forma da *accountability* adotada em determinado local, já que se trata das orientações e recomendações de agências internacionais ou supranacionais sobre os arranjos ou *designs* das políticas.

Antes de prosseguir com a análise, cabe questionar, como o fizeram Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 61), “por que um banco estaria preocupado com questões educacionais?”. Não é possível esconder que a presença dominante do BM nos cenários nacionais atende aos interesses de uma nova ordem mundial, baseada numa lógica reformadora, que, movida pelos interesses de acumulação do capital, busca ampliar a capacidade de inovação dos estados-nações e a formação qualificada da mão-de-obra. Essa lógica deságua na escola, que passa a conviver com transformações diversas, cujas circunstâncias estão inseridas em um “processo difuso, [de] múltiplas plataformas nacionais e internacionais cuja ligação não é clara à primeira vista, utiliza em geral vias técnicas e se apresenta com frequência com as melhores intenções ‘éticas’” (LAVAL, 2019, p. 19).

É a partir desta difusão de plataformas que organismos internacionais, como o BM, buscam propor modelos de políticas “transformando ‘constatações’, ‘avaliações’ e ‘comparações’ em oportunidades para produzir um discurso global que tira sua força justamente de sua dimensão planetária” (ibidem). Isso não significa dizer que se estaria diante de um modelo de homogeneização dos sistemas educacionais no mundo, algo impossível dadas as condições que moldaram histórica e socialmente cada país, mas, as reformas dos sistemas nos últimos anos têm seguido a mesma direção, apresentando elementos comuns, com ajustes locais. Por isso, Akkari (2011) defende que não se deveria pensar nos sistemas educacionais mundiais como monolíticos, já que cada contexto apresenta suas especificidades.

Seja do que for comum ou daquilo específico de cada região, não restam dúvidas quanto a influência dos organismos internacionais na definição das políticas educacionais, ao utilizar de um repertório de tecnologias e políticas que repercutem no plano internacional desde um centro irradiador, geralmente aqueles países ou instituições em que se atestam boas práticas que devem ser compartilhadas. Esse movimento, tanto o de investir/avaliar as boas práticas como o de propagá-las, são ações comuns do Banco Mundial. Isso porque a agenda do Banco Mundial a partir dos anos 1990 converteu-se para questões de construção e reforma institucional, diferente das ações adotadas na década de 1980 com programas de ajuste estrutural (BORGES, 2003).

Importante destacar que na esteira desses processos encontram-se em disputa o modelo de regulação dos sistemas educacionais e que na existência de cenários descentralizados buscam-se ferramentas que possam assegurar a indução das políticas educacionais, comprometendo a autonomia escolar. É sobre esta última que os discursos recaem, pois mesmo que se propague a existência de algum poder decisório das escolas em assuntos administrativos ou financeiros, o que a literatura tem discutido é a limitação da autonomia, quando se encontra em jogo o trabalho dos profissionais da educação, e, no limite, a reestruturação das suas funções (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017; OLIVEIRA *et al*, 2019).

Fenômeno também notado por Maroy (2011) em estudo em países europeus, a tendência à descentralização tem sido acompanhada por um reforço da centralização em estados com forte tradição descentralista. Ou seja, à descentralização acompanha-se à autonomia limitada dos estabelecimentos (ANDERSON, 2017, p. 605), pressionados pela ênfase nos resultados e na mensuração de desempenho. Nesse cenário, o papel do Banco Mundial tem sido, quando não o de propor reformas educacionais nos países em

desenvolvimento, apoiar aqueles que já tenham alguma ação em curso e que utilizem os instrumentos já debatidos neste trabalho, com a finalidade de instaurar “governos empresariais”.

A ideia de governos empresariais pode ser mais bem entendida na obra de Dardot e Laval (2016). Para eles, quando se configura uma nova lógica mundial – com o advento do neoliberalismo – se estende a lógica do capital a todas as esferas da vida humana, seja na estruturação e organização da ação dos governantes ou na conduta dos governados. Com isso, buscam dizer que não só os governos são modificados, mas também os sujeitos que são alcançados pelo espírito concorrencial que marca a racionalidade neoliberal. Para estes autores, “[...] o neoliberalismo não procura tanto a ‘retirada’ do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 272, grifo dos autores). Portanto, o Estado tem transformado sua maneira de atuação, cabendo a ele a criação de instrumentos regulatórios da ação pública diante do desafio de aumentar a eficácia de seus serviços e o seu poder de competitividade entre as nações, pois interessa “[...] *a medida quantificada de sua eficácia comparada com a de outros atores*” (ibidem, grifos dos autores). O governo empresarial, assim, constitui-se de novas concepções e ações na oferta do serviço público, no trato com os cidadãos e com seus servidores.

Como então os organismos internacionais se apropriam da ideia de governos empresariais expandindo-a entre os Estados-nações principalmente em matéria de educação? Antes cabe distinguir que as agências internacionais dão trato diferente ao tema em suas agendas, isso porque assumem filosofias diferentes. Por exemplo, a Unesco apresenta uma visão mais humanística da educação, enquanto o Banco Mundial trata o tema de maneira bastante instrumental (AKKARI, 2011).

Essa distinção é facilmente identificada nos documentos apresentados por estas instituições. Documento recente do Banco Mundial, intitulado *Um ajuste justo* (BANCO MUNDIAL, 2017), revela o tom pragmático que o Banco trata o tema da educação ao recomendar medidas de austeridade e responsabilização. O tema, a responsabilização na educação, também é abordado na publicação *Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos* (UNESCO, 2017), da Unesco, de forma mais amena, inclusive suscitando o espírito de ações compartilhadas entre governo, profissionais da educação e comunidade escolar. Tanto um como a outra recomendam modelos de políticas

educacionais a serem adotadas, promovendo um consenso quanto a medidas comuns em seus países parceiros.

Como advogam Verger e Parcerisa (2017), para o Banco Mundial as políticas de *accountability* são peças chaves na reforma educacional, por isso ele se utiliza de informes e operações de empréstimos para divulgá-las.

No Ceará, a adoção da concepção de governo empresarial e modelos de *accountability* surgem como condição de desembolso do empréstimo na modalidade *Sector Wide Approach*<sup>23</sup> (SWAp) contratado, no ano de 2009, pelo Estado do Ceará junto ao Banco Mundial. O projeto iniciado em 2009 deu seguimento a operação iniciada no ano de 2005. Nas duas fases da operação, exigiu-se uma visão multisetorial para alcance de indicadores<sup>24</sup>.

O contexto de adesão a Operação Swap I foi de um cenário de dificuldades financeiras onde o estado do Ceará, como o governo federal, encontrava-se em recessão. Tendo sido um empréstimo no valor de US\$ 150 milhões, no *Swap I* estiveram envolvidos os setores da educação, saúde, abastecimento de água e esgoto, gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente, além da administração geral do setor público, que, embora não tenha tido indicadores diretamente associados, foi considerado um setor chave que geraria impactos em toda a administração pública do Ceará, para além dos cinco elencados, principalmente na expansão do modelo de gestão para resultados. Ou seja, uma expansão dos objetivos do Banco nas estruturas e procedimentos do governo estadual, visto que

[...] colocou os resultados como foco central e condicionante dos recursos a serem desembolsados, ela se transformou no instrumento decisivo de disseminação da 'cultura' por resultados e do próprio modelo de Gestão por Resultados do governo. O incentivo financeiro para o alcance de resultados passou a dominar a agenda de técnicos e secretários de governo e fortaleceu a demanda por uma maior integração de políticas e programas. Ao cobrar resultados, o SWAP – Ceará tornou inevitável uma maior integração setorial (HOLANDA; MEDEIROS; MACHADO NETO, 2006, p. 122)

No *Swap I* o setor da educação teve três programas estabelecidos para investimento, a citar: Ensino Médio; Operações com educação básica; Participação Municipal no Fundef. Tendo sido estabelecidas como condições de desembolso os seguintes

---

<sup>23</sup> Do inglês, Abordagem Setorial Abrangente.

<sup>24</sup> “O empréstimo modalidade SWAp (Sector Wide Approach) do Estado do Ceará com o Banco Mundial tem como base o SWAp I, empréstimo no valor de US \$ 150 milhões iniciado em 18/10/05 que deu suporte à agenda de desenvolvimento social do Estado e que foi concluído em 31/12/2007. O contrato do SWAp II, no valor de US \$ 240 milhões, foi assinado em 19/03/2009 e concluído em 30/06/2012”. Informação disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/projeto-swap-i-e-ii/>.

indicadores para os anos de 2005 e 2006: (i) melhorar a aprendizagem através da utilização do ciclo do SPAECE e SAEB; (ii) aumentar a eficiência dos gastos com educação nos CREDES e na gestão administrativa da SEDUC; (iii) reduzir o número de analfabetos com 15 anos ou mais. Tem-se aqui importantes elementos para análise da atuação do Banco Mundial no fomento à cultura da avaliação.

Embora o SPAECE e o SAEB já existissem como sistemas de avaliação, quando o BM os propõe como indicador tanto afirma a importância do uso destes instrumentos para a gestão pública, como associa os resultados mensuráveis ao grau de eficiência da política, pois propôs “melhorar o sucesso do aprendizado”<sup>25</sup> através das avaliações. Conforme relatório divulgado, todos os indicadores do setor educação tiveram suas metas alcançadas, o que, no limite, permite afirmar que, naquele momento o fomento à cultura da avaliação foi proporcionado tendo como uma das vertentes a orientação do BM. Isso confirma que o Estado não se esvazia das suas funções, mas alinha-se às orientações internacionais no já discutido processo de internacionalização das políticas educacionais.

Subjacente a afirmação anterior encontra-se alguns fatos presentes na literatura quanto ao estabelecimento de uma cultura de avaliação e de políticas de responsabilização. Em Maroy e Voisin (2013) verificam-se elementos comuns a sistemas de regulação e que são identificados no objetivo expresso pelo Banco Mundial no contrato em questão, qual seja: a mudança na forma de governo. Primeiro, por colocar em ação um novo paradigma político (o da gestão por resultados), que inevitavelmente atinge as escolas; segundo, por buscar informar através de indicadores quantitativos, que possam ser confrontados; terceiro, por afirmar a centralidade dos instrumentos de avaliação. Há ainda um quarto elemento referente às formas de ação do Estado na organização da prestação de contas dos resultados e das consequências atribuídas a eles, bem como os recursos utilizados para essas políticas. Este último, como visto adiante, esteve presente na operação *Swap II*.

Denominada de *Swap II*, essa operação de crédito movimentou o montante de duzentos e quarenta milhões de dólares (US\$240.000.000), que deveriam ser pagos em quarenta parcelas, sendo uma parcela a cada semestre. Os trabalhos foram coordenados pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), iniciados no ano de 2009, com duração até 2012, e teve como objetivo “promover avanços sociais na região do Mutuário [Governo do Estado Ceará] ao mesmo tempo modernizando as instituições do Mutuário

---

<sup>25</sup> Conforme os indicadores de desembolso estabelecidos na operação: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapi/indicadores/desembolso.htm>.

e a situação fiscal para o desenvolvimento econômico e social” (WORLD BANK, 2008, p. 5). Buscava dar continuidade a ideia de modernização com desenvolvimento econômico e social iniciada em 2005 com o *Swap I*<sup>26</sup>. Na apresentação da edição nº 8, de junho de 2011, do *IPECE Informe*<sup>27</sup> consta interessante descrição sobre as finalidades da segunda fase do *Swap*, a de “[...] estimular a competitividade, a modernização institucional e o crescimento social e econômico do Ceará. Essa modalidade de crédito que o Banco Mundial desenvolveu, inicialmente, com o Estado do Ceará visa essencialmente emprestar recursos em troca de resultados (CEARÁ, 2011, s/p).

Em razão dessa última finalidade, a *Swap* foi considerada um instrumento da disseminação da gestão por resultados na máquina pública em função das condições de desembolso do contrato do empréstimo. Uma via de mão dupla, porquanto o Banco disponibilizou os recursos tendo o governo que cumprir as metas; subjacente a esse processo estão as mudanças na concepção da gestão sob o signo da modernização e do desenvolvimento, pois “a concessão de uma ajuda se faz geralmente em função de interesses, muitas vezes de ordem econômica, política ou histórica (legado colonial)” (AKKARI, 2011, p. 30). Assim, a operação *Swap II* teve uma linha de atuação muito explícita, aos moldes da ideia de “governo empresarial”, uma vez que proporcionou

por um lado, o suporte às reformas de modernização da gestão do setor público, por outro, o suporte aos programas prioritários do Governo previamente selecionados e acordados, e por fim, o vínculo dos desembolsos ao cumprimento, por parte do Estado, de metas de desempenho definidas dentro do escopo do projeto, cujos indicadores identificam áreas essenciais para o desenvolvimento institucional do Estado (MEDEIROS; CARVALHO, 2009, p. 1).

Nestes termos, o Ceará, pode ser considerado um laboratório de experiências de empréstimo direto entre o BM e uma unidade subnacional, pois, como apontam Medeiros e Carvalho (2009), a operação *SWAP-Ceará* foi uma inovação mundial, depois replicada para outros estados brasileiros, como foi o caso de Minas Gerais, Distrito Federal e Pernambuco.

Uma experiência deste tipo nunca tinha sido executada com governos subnacionais e o BM, tendo sido pensada exclusivamente para o Ceará, modificando a “[...] tendência existente de financiamento de obras físicas ou políticas de governo para o financiamento

---

<sup>26</sup> As informações e documentos analisados constam na página dedicada aos projetos do Banco Mundial no site do IPECE: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/>.

<sup>27</sup> Disponível em: [http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/publicacoes/ipece\\_Informe\\_08\\_junho\\_2011.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/publicacoes/ipece_Informe_08_junho_2011.pdf). Acesso em 19 out. 2019.

de performance [...]” (ibidem, p. 1). É importante destacar que, dentre os objetivos, previa-se apoiar tecnicamente “[...] o treinamento e a divulgação da gestão baseada em resultados” (WORLD BANK, 2008, p. 5). Portanto, as condições de desembolso do contrato de empréstimo são a peça-chave para a afirmação dos interesses do BM no Ceará. Estas condições, bem como a forma de operação do projeto, foram publicadas no Decreto 29.647/09 (CEARÁ, 2009), mobilizando os aspectos legais cobrados pelo Banco. Foram envolvidos quinze órgãos, sob a atuação de cinco setores: gestão do setor público; educação; saúde; água e saneamento; negócios e inovação.

Na operação Swap II, foram três os programas do setor educação eleito para as despesas: (i) padrões básicos de funcionamento das unidades de ensino; (ii) qualidade da educação básica nas zonas rurais e urbanas; (iii) cooperação entre estado e municípios. Com isso, buscava-se atender a dois objetivos prioritários, naquele momento identificados como problemas: “Fornecer melhores resultados da educação para planejamento e realização de reformas; [e] atingir a alfabetização na escola primária”. Assim, dos quatorze indicadores primários estabelecidos no contrato, quatro foram vinculados ao desembolso dos recursos, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1 - Indicadores primários e metas estabelecidas - setorial educação - SWAP II (2008 - 2011)**

INDICADORES PRIMÁRIOS	METAS ESTABELECIDAS			
	2008	2009	2010	2011
5. Resultados das avaliações externas dos alunos do 2º, 5º, 9º e 12º anos processados e publicizados em nível de cada escola pública do Estado, juntamente com relatório de melhores práticas.	≥ 90%	≥ 90%	≥ 90%	≥ 90%
6.a Percentual de municípios do Estado do Ceará com gerente designado para o programa de alfabetização de crianças: “Alfabetização na Idade Certa”.	70%	70%	75%	80%
6. b Percentual de municípios do Estado do Ceará com material didático para o programa “Alfabetização na Idade Certa” entregue às escolas.	≥ 70%	≥ 70%	≥ 75%	≥ 80%
6.c Percentual de gerentes do programa “Alfabetização na Idade Certa” remunerados pelo Estado.	-	40%	50%	60%

Fonte: WORLD BANK. Loan Agreement. Ceará Inclusive Growth Project - SWAp II, 2008.

Se no Swap I o setor educação teve o Spaece e o Saeb como um dos focos, na operação Swap II (2009-2012), os indicadores foram estabelecidos de acordo com as ações do PAIC, sendo os indicadores de desembolso a publicização dos resultados das avaliações do SPAECE no nível de cada escola, a distribuição de materiais didáticos nas

escolas participantes do PAIC e a designação e remuneração de gerentes municipais para o programa. É importante destacar que a inserção desse agente no âmbito da política é justificada pelo fato de caber aos gerentes municipais a coordenação das ações orientadas pelas CREDE e SEDUC. Cabe a ele a estruturação dos eixos do programa, a execução de um plano de trabalho local – consoante aos objetivos gerais – e a formação das equipes de formadores que acompanharão os professores nas escolas (CEARÁ, 2012). A perspectiva de atuação desses sujeitos é a assimilação dos princípios, valores e diretrizes da política para articulação das condições de sua efetivação nos municípios.

Como é possível constatar, as metas foram definidas em torno do eixo de avaliação e da cooperação intergovernamental, porquanto tratam de avaliar a aprendizagem dos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental<sup>28</sup> e apoiar os gerentes do PAIC nos municípios. Essas ações se coadunam com os três programas elegíveis para o financiamento do setor, além de estarem alinhadas aos objetivos específicos do PAIC nos eixos de gestão municipal da educação e da avaliação externa, presentes também nos indicadores secundários que foram definidos: “Avaliação da implementação municipal do programa ‘Alfabetização da Idade Certa’ [sic] (uma em 2009 e uma em 2011); [e] Obtenção da alfabetização na 2ª série”. Para comprovação e acompanhamento das metas, foram entregues relatórios das setoriais, sob a responsabilidade do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF. Como informa a Deliberação n. 55/2010 desse órgão, os indicadores sobre o analfabetismo escolar e a avaliação do desempenho da aprendizagem estiveram na pauta de deliberação para a Seduc nos primeiros anos de operacionalização da *Swap II* (CEARÁ, 2010).

Pelo exposto, compreende-se que, tanto os interesses do BM como os da Secretaria Estadual de Educação do Ceará estavam entrelaçados, uma vez que a Seduc apresentou como metas ações de um programa que já haviam sido iniciadas em 2007, e o BM as ratificou, pois estavam em acordo com o seu projeto de educação. Ao mesmo tempo, os interesses comuns facilitam o *marketing* das ações, fazendo do Ceará um *case* de sucesso a ser replicado.

Diferente do *Swap I*, que estabelecia como meta melhorar a aprendizagem através da utilização do ciclo do SPAECE e do SAEB, no *Swap II* o uso das avaliações - especificamente o SPAECE - esteve associado à publicização dos resultados das avaliações de cada escola e a divulgação de relatório com as melhores práticas. Aqui, vê-

---

<sup>28</sup> Além das séries do ensino fundamental, entre as metas de desembolso está a avaliação do 3º ano do ensino médio, identificado como 12º ano do percurso escolar.

se um outro elemento comum às políticas de *accountability*, o modo de se prestar contas e a consequência desses resultados. Uma vez que fora acordado que os resultados seriam “[...] publicados na página da SEDUC e divulgados fisicamente às escolas, junto com um relatório de melhores práticas, elaborado pela SEDUC” (CEARÁ, s/d, p. 2), garantiu-se um modelo de publicação de resultados da escolas; uma medida de responsabilização, pois mesmo que não esteja associada a bonificação ou outro tipo de premiação (que envolve bens financeiros e materiais), há a divulgação pública dos resultados. Os elementos estão presentes e nunca foi intenção escondê-los. Nesse mesmo período, já se assistia à criação do PENDEZ como política de bonificação no Ceará.

Diante deste quadro, não se pode deixar escapar o fato de atuação do BM, com as finalidades expostas, junto a um estado com forte descentralização do ensino, como o Ceará. Como é sabido, a descentralização tem sido um dos recursos mais utilizados como ferramenta da reforma educacional no mundo, isso porque permite a delegação de autoridade a níveis inferiores na organização do Estado, nesse sentido, ela tanto é um “processo” como uma “nova condição organizacional da educação” (AKKARI, 2011, p. 37), favorecendo os processos de *accountability*. Entretanto, por ser aventada no quadro de políticas neoliberais e com o aumento do papel regulador do Estado, a descentralização também tende a favorecer os organismos internacionais, sendo, inclusive, por eles orientada, na medida em que aproxima-os das unidades subnacionais e das instituições presente nesses locais, uma vez que as ações públicas são delegadas as instituições mais próximas dos cidadãos, seguindo o princípio da subsidiariedade,

[...] as atuais políticas de descentralização no campo educacional fazem parte das orientações da cooperação internacional nos países em desenvolvimento. Embora a descentralização deva beneficiar principalmente a população local, a cooperação internacional também pode encontrar algumas vantagens. Trata-se de uma nova estratégia de ação. Ela já não é mais obrigada a passar pelo poder central, que colocaria vários obstáculos à sua ação. *Com a descentralização, a cooperação pensa que sua ação seria mais eficaz.* Por isso, *programas de várias agências de cooperação bilateral e multilateral se concentram sobre a ‘capacitação’ dos agentes locais para assumir as tarefas que lhes forem atribuídas pela descentralização* (ibidem, p. 40, grifos nossos).

Na pactuação das metas entre o Banco e o governo estadual, ecoaram os interesses de ambas as partes, uma vez que as metas foram propostas por cada setor envolvido. Entretanto, a ação de incluir o setor educacional num empréstimo como esse não é neutra, até porque, como observado por Borges (2003), o BM, a partir da década de 1990, assumiu em suas transações com os países parceiros a importância das reformas educacionais para o desenvolvimento social, sendo necessárias mudanças na capacidade

institucional dos estados. Nas condições estabelecidas no contrato com o governo cearense é evidente que a adoção de uma política de *accountability* é o objetivo fim, pois, embora não esteja presente como termo, os elementos identificados – avaliação, publicização de dados, divulgação de boas práticas, formação de gerentes – corroboram com esta ideia. Esses aspectos subjazem os objetivos do Banco quanto às reformas da capacidade institucional dos governos.

Note-se que a intenção molda as ações, e o propósito presente na Operação *Swap II* era a de reafirmar o modelo da gestão por resultados no Ceará, nos mais diversos setores governamentais, todos estes com posições estratégicas na burocracia estatal. A própria *accountability* está envolvida na execução do orçamento, quando cada uma das secretarias se responsabilizou em atingir as metas estabelecidas das quais deveriam prestar contas.

Mas, a relação BM e governo do estado na pactuação de metas não deve ser encarada apenas desse ponto de vista, cabendo refletir sobre como, pactuado com o Banco Mundial, o governo estadual, na coordenação federativa no PAIC, construiu um sistema de *accountability* e tornou possível a adesão da gestão por resultados nos municípios cearenses. É nesse ponto que, retornando ao exposto por Akkari (2011), se entende como os organismos internacionais se beneficiam da descentralização, levando suas ideias onde antes não poderiam chegar, haja vista que na operação de crédito entre governo estadual e BM a cooperação entre estado e municípios foi uma das rubricas do contrato.

No Ceará, as ideias não somente chegaram aos municípios, como encontraram eco nas ações já desenvolvidas pela SEDUC desde a criação do PAIC em 2007. E a atuação da Seduc junto aos projetos do BM logrou êxito em todos os indicadores, tanto é que, terminada a operação *Swap II*, foi novamente escalada para um novo projeto junto ao Banco<sup>29</sup>, tanto por ser um setor estratégico, como por, aos olhos do BM, ser comprometida com os acordos. Em um dos documentos do Banco Mundial com o governo estadual, verifica-se a satisfação em incluir a Seduc nas ações, pois ela “[...] é uma beneficiária de longo prazo das operações do Banco e participou em ambos os SWAps. Sob o SWAp II; tendo recebido uma “alta” avaliação para todos seus indicadores de meta, de acordo com a avaliação realizada para o ICR (WORLD BANK, 2012, p. 59)<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Trata-se do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará – Programa para Resultados (PforR).

<sup>30</sup> ICR é o Relatório de Conclusão da Implementação dos projetos do Banco Mundial.

Quanto ao cumprimento das metas, os resultados divulgados atestam o comentário supracitado. A SEDUC retornou ao Banco indicadores mais elevados do que aqueles em que havia se comprometido (como observado na Tabela 2) – o que, em certa medida, foi facilitado pelas condições da política no estado. O próprio BM na avaliação do projeto deixa entendido que o alto desempenho da Seduc teve influência moderada do Swap II, significa dizer que a influência do projeto nem foi tão alta, a ponto de dizer que sem a Operação *Swap II* aqueles indicadores não teriam sido alcançados, tampouco baixa, de que em nada teria contribuído com os avanços obtidos<sup>31</sup>. Não é demais informar que o PAIC já tinha suas linhas orientadoras firmadas desde antes a operação de crédito com o BM, mas não se pode esconder que há uma afirmação da política de alfabetização ao articulá-la com uma operação financeira dessa natureza.

**Tabela 2 - Indicadores primários e secundários, metas estabelecidas e entregues - setorial educação - SWAP II (2008-2011)**

INDICADORES PRIMÁRIOS	ESTABELECIDOS	ENTREGUES
5. Resultados das avaliações externas dos alunos do 2º, 5º, 9º e 12º anos processados e publicizados em nível de cada escola pública do Estado, juntamente com relatório de melhores práticas.	≥ 90%	100%
6.a Percentual de municípios do Estado do Ceará com gerente designado para o programa de alfabetização de crianças: “Alfabetização na Idade Certa”.	80%	100%
6. b Percentual de municípios do Estado do Ceará com material didático para o programa “Alfabetização na Idade Certa” entregue às escolas.	≥ 80%	100%
6.c Percentual de gerentes do programa “Alfabetização na Idade Certa” remunerados pelo Estado.	60%	100%
INDICADORES SECUNDÁRIOS	ESTABELECIDOS	ENTREGUES
Avaliação da implementação municipal do programa “Alfabetização da Idade Certa” (uma em 2009 e uma em 2011).	1	1
Obtenção da alfabetização na 2ª série	80%	81,4%

Fonte: Relatório do Desempenho de Projeto Anual (CEARÁ, 2011).

<sup>31</sup> No *Implementation Completion and Results Report* (WORLD BANK, 2012, p. 11) consta que a Seduc recebeu um conceito alto (*high*) quanto aos resultados obtidos (*achievement*) e moderado (*moderate*) no que diz respeito à atribuição do Swap II para a obtenção (*Attribution to SWAp II*). No relatório justifica-se que o quesito “atribuição” diz da importância do Swap II no alcance da meta. Uma “alta” classificação neste campo significa que, provavelmente, sem o Swap II a mudança não teria ocorrido no setor. Uma classificação “baixa” sugere que o mesmo resultado seria alcançado sem o projeto.

Quanto a divulgação das boas práticas, uma das exigências para o desembolso do empréstimo, a Seduc divulgou dois relatórios como produto do *Swap II*. O primeiro, de autoria da instituição, intitulado *As boas práticas educacionais no Ceará: estratégias de divulgação e disseminação na rede pública de ensino* (CEARÁ, 2012), buscou dar continuidade a série de publicações do tipo, como exigido pelo BM. Conforme o documento, até aquele momento a Seduc vinha “[...] desenvolvendo e publicizando estudos de boas práticas, desde o ano de 2009 [finalizando] esse ciclo, no ano de 2012 [...] com a apresentação do quarto relatório de boas práticas, desenvolvidas nas escolas das redes públicas do estado do Ceará” (ibidem, p. 3). Dessa maneira, cumprindo à exigência, o relatório buscou apresentar as escolas bem-sucedidas, especificamente as que tiveram os melhores desempenhos no SPAECE 2008/2009/2010, destacando os projetos de gestão adotados por cada uma. A finalidade do relatório entregue ao Banco foi a de justificar como, em posse dos resultados das análises, a Seduc divulgaria as boas práticas nas redes de ensino municipais e estadual.

Um segundo relatório entregue para atender ao estabelecido foi produzido por uma consultoria especializada (*Avalia Assessoria Educacional*). Neste, foi apresentada as mudanças relativas à política educacional no Ceará, bem como, o desenho metodológico para a pesquisa de campo, pois se tratava de uma versão preliminar submetida ao Banco, justificada pelo desencontro dos prazos.

Levando-se em consideração as informações dispostas até o momento, com base nos documentos, publicações e notícias referentes ao *Swap II*, observou-se que esta transação financeira teve como pano de fundo a *performatividade* da Seduc, em estreita relação com os municípios, no cumprimento daquilo que havia estabelecido no contrato do empréstimo. Esse movimento vai ao encontro dos objetivos do BM, principalmente no que se refere ao aumento da capacidade dos governos na busca da boa governança baseada no aumento da força gerencial. Isso muda o foco do Banco sobre a educação, considerando que não mais observava o *hardware* (construção e provisão de equipamentos), mas sim o *software* (questões relativas à qualidade imprimida na reforma) (JONES, 1992 *apud* BORGES, 2003, p. 130).

Observando-se o relato divulgado pelo IPECE quanto aos benefícios obtidos pela Seduc na execução do *Swap II*, nota-se que há o reconhecimento do aprimoramento das práticas da disseminação dos resultados escolares e o avanço do uso dos resultados para analisar a política educacional,

No que se refere às assistências técnicas que trataram da “análise do uso dos resultados dos exames a partir dos planos escolares e dos programas municipais e suas estratégias de efetivação”, destacou-se a **provisão para o alcance de resultados no ensino básico aprimorados**, o que implica não só na disseminação e na divulgação dos resultados de avaliações de [larga] escala nesta área, mas também de sua análise e utilização a partir dos planos escolares e programas municipais e suas estratégias de efetivação. No primeiro Projeto de Assistência Técnica foi possível constatar relações e associações que proporcionam fortes indicativos para orientar as futuras pesquisas de campo e permitir um novo olhar do gestor público e da comunidade escolar para a **importância de se analisar os resultados das avaliações e de sua apropriação para definição de políticas com foco no rendimento escolar** (CEARÁ, 2013, p. 35, grifos nossos).

Retornando ao objetivo de identificar a orientação de agências internacionais sobre os modelos das políticas em *accountability*, pode-se dizer que no caso em tela, o BM contribuiu na afirmação e fortalecimento dos pilares da avaliação de desempenho e da prestação de contas presentes no PAIC. Os fatos também revelam que as razões subjacentes a essas demandas são impulsionadas pela lógica do controle. Desde o Swap I, a avaliação em larga escala apareceu associada às metas de desembolso, fomentando naquele momento o uso dos ciclos do Spaece e do Saeb. No Swap II, as condições já aparecem mais refinadas quanto a necessidade de que se disseminem os bons resultados por meio de relatórios de melhores práticas e de que o desempenho das escolas seja publicado no site oficial da Seduc. Desse modo, foi despendida uma maior atenção à obrigação dos resultados e à prestação de contas (embora em sentido raso de mera exposição de números). Por isso, o desenvolvimento da Operação Swap no Ceará é um importante elemento para compreender os arranjos desenvolvidos pelo estado a partir de então.

Em última análise, é possível apontar algumas constatações quanto a atuação do BM na política educacional cearense - especificamente no período da operação analisada, sobretudo no que diz respeito a afirmação de um modelo de gestão pública por resultados com traços da *accountability*. Primeiro, ao identificar o caráter pragmático com que o Banco aborda o tema, algo já tratado pela literatura, e confirmado no estilo das metas a serem alcançadas, já que não tratam de questões pouco objetivas, mas de setores estratégicos que definem rumos nas políticas - como a colaboração e a avaliação externa. Tais características foram percebidas já na Swap I, com traços mais fortes na operação *Swap II*.

Apesar de pouco discutida, e para alguns céticos talvez não seja motivo de alarde, a atuação do BM no momento de implantação do PAIC certamente contribuiu de forma moderada no desenvolvimento do programa, uma vez que estavam presentes no contrato

de empréstimo metas associadas a ele, inclusive tendo sido apresentados como resultados os relatórios produzidos sobre o programa: resultados das avaliações e divulgação das boas práticas. Assim, embora as linhas orientadoras do PAIC não devam ser atribuídas somente às ações do BM, não se pode negar sua participação no processo, posto que as ideias são complementares. Molstad, Pettersson e Proitz (2019, p. 21-22), dizem que “[...] as políticas públicas não ‘viajam’ entre níveis diferentes, por exemplo o internacional e o nacional, ou o nacional e o local, mas em vez disso entrelaçam-se e embaralham-se a ponto de ser difícil determinar onde elas começam ou terminam”. Essa afirmação deverá mover estudos futuros sobre o tema.

Um segundo aspecto subjacente ao modelo de *performance* adotado na operação de crédito com o BM é o de que este não é garantidor de equidade em educação. Borges (2003, p. 132) diria que “[...] a preocupação do Banco Mundial com questões relativas à equidade não é baseada em imperativos éticos, mas em objetivos de eficiência econômica e competitividade”. Portanto, a inovação apresentada como panaceia não é suficiente para reduzir problemas estruturais na educação e, certamente, a visão pragmática do BM contribui a esta problemática.

Sem esquecer que as organizações internacionais desempenham função importante na proliferação de boas práticas em educação, é interessante frisar que o Banco Mundial é peça-chave no intensificado processo de globalização da *accountability*, e que o estado do Ceará já é apresentado por ele como um *benchmark*, termo utilizado por especialistas para identificar “pontos de referência” a serem seguidos. No relatório *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (2017, p. 131), o BM observou, em comparação com os demais estados da federação, que o estado do Ceará é uma experiência de sucesso de como melhorar a qualidade da educação com poucos recursos, pois conseguiu avançar significativamente nos resultados educacionais sem prejudicar o tesouro estadual. Assim, sob a égide da eficiência e da eficácia, a experiência do Ceará é apresentada como modelo, e o PAIC, que esteve associado às metas da operação de crédito no ano de 2009 é a política a ser seguida. Conforme consta,

Inovações na gestão escolar no estado do Ceará demonstraram como melhorar significativamente os resultados de aprendizagem por meio de incentivos ao desempenho [...] No Ceará, a distribuição da receita tributária estadual (o ICMS) é baseada no índice de qualidade da educação de cada município. O Ceará também realizou intervenções na aprendizagem dos alunos, tais como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e introduziu o fornecimento aos professores de materiais de ensino e alfabetização pré-elaborados.

Portanto, o pragmatismo do Banco é justificado pela necessidade de não só apoiar, mas de influenciar e depois disseminar experiências de sucesso.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho analisou a política de *accountability* coordenada pelo governo estadual cearense sobre as municipalidades, a fim de identificar o arranjo instituído e a articulação entre os pilares da responsabilização, da avaliação e da prestação de contas, marcados, sobretudo, pela emergência do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), como uma política de alfabetização que toma a gestão e a avaliação educacional como importantes elementos para o avanço nos indicadores de qualidade das redes de ensino.

A escolha pelo tema da *accountability* educacional ocorreu porque o Ceará tem sido destacado nacionalmente pelo conjunto das políticas desenvolvidas em regime de colaboração com os municípios. Essas políticas, envolvem a indução das redes municipais à adoção de um modelo de gestão que estimulam a adesão de uma cultura de avaliação, anunciadas como necessárias para o avanço e a continuação do projeto político iniciado. As ideias adotadas no Ceará têm sido importadas para outros estados da federação, tornando o aprofundamento do tema necessário para a comparação dos diversos arranjos que se constituírem a partir da experiência do PAIC.

A *accountability* é um conceito polissêmico que tem sua origem na ciência política, mas é transferida para outras áreas do conhecimento. Seu significado dialoga diretamente com a ação de responsabilizar e exigir prestação de contas por atos praticados. O terreno de debates sobre a *accountability* é marcado por tensões, seja quando situada a partir da ciência política seja quando, por influência do neoliberalismo, é adotada pelas políticas educacionais. A imprecisão da tradução do termo, como apresentado, é uma das problemáticas que envolvem sua discussão, entretanto, o debate também é marcado pela sua condição nômade e influência dos contextos onde é implantado. Sobre o que não resta dúvidas é quanto ao caráter punitivo da *accountability*, já que envolve a obrigação de prestar contas e justificar seus atos perante as instituições ou agentes públicos, que podem premiar ou punir com base nessas ações. No campo da educação, a punição tem um lugar de destaque quando associada a instrumentos de regulação. Esse aspecto foi tensionado no texto quando se verificou que compartilhando da essência do conceito, as políticas educacionais associam suas estruturas à avaliação de desempenho.

Essa discussão é eivada de críticas quando transferida para o campo da política educacional, uma vez que lança luz sobre questões como a meritocracia, o esvaziamento dos sentidos e finalidades da educação e a substituição de um modelo de escola que passa a se constituir para a obtenção de resultados. Por outro lado, os defensores de políticas de

*accountability*, atestam que sendo a educação um bem público, os agentes nela envolvidos devem prestar contas de seus atos, sobretudo quanto aos resultados de aprendizagem dos estudantes.

Retomando os achados do estado da questão construído no trabalho, afirmou-se que, no Brasil, as políticas de *accountability* tem estreita relação com a constituição de sistemas de avaliação, mas a nível federal essas políticas assumem feições mais leves do que nas unidades subnacionais, não prevendo implicações materiais sobre as escolas e os municípios. O levantamento sobre o tema nos últimos anos (2006 - 2018) revelou que não é possível justificar o uso da *accountability* por razões democráticas, pensamento que, por vezes, é compartilhado entre aqueles que a defendem e consideram que mesmo com o avanço nos seus usos, ainda há limites a serem superados, como a participação da comunidade em processos de responsabilização e a elaboração de avaliações que considerem outros aspectos que não somente os resultados da aprendizagem recente.

Essa discussão confirma um outro aspecto da *accountability*: o da condição *sine quo non* da avaliação nas políticas hoje existentes, mas o questionamento do caráter valorativo e meritocrático atribuídos a ela e que geram processos de responsabilização assumem feições diferentes a depender da unidade subnacional. São por esses motivos que, na análise empreendida a partir da produção da área, não foi possível confirmar que no Brasil exista um sistema articulado de *accountability*, isso porque o pilar da prestação de contas nem sempre é tomado para análise ou anunciado nas políticas.

Outro destaque para o modelo da política educacional no país e da existência de uma *accountability* fraca é a relação da coordenação federativa com as políticas de avaliação. As ações coordenadas pelo governo federal foram capazes de incutir nas demais unidades nacionais um modelo de educação que se assemelha as propostas da União, revelando o caráter indutor daquele ente que detém maior recursos. Esse fato pôde ser identificado quando da criação do IDEB e da proliferação de sistemas estaduais e municipais de avaliação, tendo muito deles políticas de responsabilização sobre as escolas. Os enunciados acima também se coadunam com os cenários compartilhados pelas nações do mundo desde a emergência do Estado-avaliador ao neoliberalismo que fez surgir uma onda de controle e verificação da atuação das instituições.

Tendo conhecimento do cenário nacional e internacional, a hipótese inicialmente tratada foi a de que no Ceará junto ao fortalecimento do regime de colaboração, através do PAIC, foi forjada uma relação da coordenação estadual da política educacional sobre as municipalidades com elementos inerentes ao Estado-avaliador, articulado em um

sistema de *accountability* que comporta a avaliação, a responsabilização e a prestação de contas. Analisadas as condições normativas, históricas e políticas, é possível confirmar a hipótese e apresentar características que também justificam a sustentação de um sistema articulado baseado em perspectivas gerenciais.

Para a compreensão do objeto deste estudo utilizou-se como referencial teórico uma concepção ampla de *accountability* que buscou identificar os pilares da avaliação, da responsabilização e da prestação de contas, e suas conexões, mas também questões relativas à governança do estado que explicitassem como o governo faz as políticas de *accountability*. Para tanto, o texto apresentou as dimensões legais e políticas relativas ao arranjo criado.

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 também são importantes elementos para compreender a política de *accountability*. Eles fundamentam o sistema de avaliação, a coordenação federativa e o Prêmio Escola Nota Dez. Isso ganha força pelo fato de as políticas de *accountability* no Ceará terem relações estreitas com os aspectos da coordenação federativa fortalecidos, 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.

A institucionalização da *accountability* não enfrentou maiores problemas, pois foi sendo constituída por meio de normas e diretrizes que, ao tempo em que fundamentou a colaboração intergovenamental, associou-a a uma competição meritocrática entre os municípios – que merece aprofundamento, já que os elementos normativos anunciados tem por base a homogeneidade na execução do programa sem considerar especificidades inerentes as desigualdades sociais, econômicas e tamanho das redes municipais de ensino. A *accountability* é fortalecida pelos marcos normativos que se relacionam e fortalecem as ações. As análises dos processos e dos documentos possibilitaram verificar elementos

normativos que amarram regras, induzem e condicionam os municípios à *accountability* através do sistema de avaliação, do Prêmio Escola Nota Dez e do rateio da cota-parte do ICMS, sob os objetivos do PAIC.

O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) é a principal vertente da política educacional para a etapa do ensino fundamental e mobilizador das políticas de indução. É pela sua existência que se criaram os arranjos da *accountability*, a fim de acompanhar, induzir e premiar os municípios e as escolas. Esse objetivo nunca foi uma intenção velada, pois o propósito de criar mecanismos de indução era uma discussão presente no Ceará, e que ganhou corpo no PAIC. A avaliação e a gestão, eixos estruturantes do programa, se tornaram ferramentas para a transformação dos índices de aprendizagem nos 184 municípios.

Sob a justificativa de que era necessária uma divisão equânime de recursos para melhorias de indicadores sociais, o rateio da cota-parte do ICMS foi associado aos resultados das avaliações externas e fluxo escolar. Essa mudança, efetivada do mesmo ano de criação do PAIC, é uma política de *accountability* com implicações materiais sobre os municípios. O objetivo em atrelar indicadores educacionais ao rateio do ICMS é proporcionar uma competição entre os municípios, pois, ao priorizar a área educacional, o alcance de bons resultados é sinônimo de maiores repasses do imposto. Ocorre que, ao realizar tais mudanças não foram criados critérios que considerassem as diferenças entre os municípios, tais como a complexidade da gestão, o número de escolas, alunos e professores, fazendo com que redes com características diferentes concorram entre si.

O Prêmio Escola Nota Dez, criado no ano de 2009, financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), é uma política com implicações morais e materiais sobre as escolas, estendendo-se aos professores e demais profissionais. Esta iniciativa, que já passou por mudanças em sua concepção, atendimento e valores destinados, figura como indutora aos resultados por propiciar a competição entre escolas. No entanto, uma das tensões verificadas em torno da política diz respeito a sua concepção de premiar e apoiar escolas, sendo que parcela expressiva das escolas apoiadas não tem recebido os valores que seriam destinados a ela na segunda parcela. Essa realidade marca a emergência do que se chamou de “punição invisível” e alerta para a necessidade de que seja revisitada a concepção inicial do Prêmio, bem como do replanejamento das formas de liberação do pagamento, prestação de contas e ciclos de avaliação associados, para não prejudicar quem já não tem as melhores condições no jogo.

A fim de verificar a participação do Banco Mundial na política de responsabilização implementada pelo estado junto aos municípios, analisou-se a modalidade *Sector Wide Approach* (SWAp), empréstimo firmado entre o Banco e o governo estadual do Ceará, onde a adoção de governo empresarial e modelos de *accountability* surgem como condição de desembolso. Essa relação foi marcada por tensões, dentre as quais, podem ser citadas: (i) as novas formas de regulação e gestão suscitadas por esse organismo; (ii) a influência na concepção da política implementada, onde o recebimento de recursos significa a aplicação das orientações desejada pelo prestador; (iii) o fato de situar-se em um estado com forte tendência descentralizadora, fazendo com o que as orientações do BM cheguem em lugares os mais remotos possíveis; (iv) a contribuição na afirmação e no fortalecimento dos pilares da avaliação e de desempenho e da prestação de contas no PAIC, impulsionada pela lógica do controle.

Sobre a participação do Banco Mundial na implementação do modelo, é preciso observar que sua influência foi mediada por interesses já em curso no estado do Ceará, que ao propor um novo modelo de empréstimo, atualmente amplamente difundido, incluiu indicadores educacionais como compromissos contratuais. Dessa forma, os compromissos pactuados com o BM terminam por se capilarizar por todos os municípios do Ceará, um cenário ideal para agências dessa natureza, que chegam em todos os lugares sem estar em todos os lugares.

As intenções, tensões e contradições aqui analisadas, ao propiciar uma visão de conjunto da política de *accountability* no Ceará, constataram que nesta unidade subnacional não apenas foi instituído um sistema de *accountability* comportado pela avaliação, pela responsabilização e pela prestação de contas (muito embora caracterizados por um modelo gerencial), como também cada um desses pilares foi sendo associado a arranjos políticos e financeiros tão complexos quanto a constituição dos primeiros e que, coordenado pelo governo estadual, facilitou a criação de mecanismos de indução à luz, inclusive, das regras constitucionais, como é o caso da coordenação federativa e do rateio da cota parte do ICMS.

Esse cenário, como discutido ao longo do escrito, foi facilitado por um contexto político, histórico e financeiro que extrapola as marcas do ano de 2007, quando o grupo político dos Ferreiras Gomes chegou ao Palácio da Abolição, mas condicionado as trilhas que marcaram a *accountability* no Ceará.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo**. São Paulo: Instituto Natura, 2017.
- ABRUCIO, F.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 38, p. 779-796, 2008.
- AFONSO, A. J. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas?. **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 23, n. 1, p. 8-18, 2018.
- 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.
- AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 487-507, 2014.
- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013.
- 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.
- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AFONSO, A. J. **Política educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma administrativa em Portugal (1985-1995)**. Braga, Portugal: 1998.
- AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: Transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ALBUQUERQUE, F. C. A. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. **O Público e o Privado**, n. 5, 2012.
- 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.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, n. 24, p. 29-40, 2005.

ANDERSON, G. Privatizando subjetividades: como a nova gestão pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 593-626, 2017.

ANDERSON, J. A. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATIONAL PLANNING. **Accountability in education**. Paris: International Institute for Educational Planning, 2005.

ARAÚJO, K. H. **Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009**. 2016. 185f. – Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARAÚJO, 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.

ARAÚJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BALL, S. J. Gobernanza neoliberal y democracia patológica. In: COLLET, J.; TORT, A. (Orgs.). **La gobernanza escolar democrática: Más allá de los modelos neoliberal y neoconservador**. Madrid: Ediciones Morata, 2016. (E-reader).

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. Introdução. In: **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 11-18.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. vol. 1. 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Documento de avaliação do projeto para um empréstimo proposto no valor de US\$350 milhões ao Estado do Ceará, Brasil**. Com a garantia da República Federativa do Brasil para projeto de apoio ao crescimento econômico com redução das desigualdades e sustentabilidade ambiental no Estado do Ceará. Programa para Resultados. 2013. Disponível em: [http://www2.ipece.ce.gov.br/pforr/documentacao/PAD\\_poruguese010914.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/pforr/documentacao/PAD_poruguese010914.pdf). Acesso em: 08 nov. 2019.

BARROSO, C. C. **Impacto da cota parte do ICMS sobre os resultados educacionais nos municípios cearenses**. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

BARZANÒ, G. **Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade**: as experiências de Inglaterra, Itália e Portugal. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2009.

BAUER, A. Avaliação de impacto e *accountability* em educação: uma proposta metodológica a partir do Programa Letra e Vida. In: MARTINS, Â. M.; CALDERÓN, A. I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. de O. (Org.). **Políticas e gestão da educação**: desafios em tempos de mudanças. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 119-138.

BERTAGNA, R. H. (2018) Mapeamento dos sistemas estaduais de avaliação da educação (2005-2015). In: GARCIA, T.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015). Curitiba: CRV.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.

BONAMINO, A. **Matriz de Referência**. Glossário Ceale. Termos de Alfabetização, Leitura e Escrita para educadores. Belo Horizonte: UFMG, 2014 (Verbete). Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/matriz-de-referencia>.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, jun. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000200007>. Acesso em 2 nov. 2019.

BRANDÃO, J. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Brasília, DF: 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF: 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Brasília, DF: 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

BROOKE, Nigel; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita de. Seção 7: avaliação e accountability. *In: A avaliação da educação básica: a experiência brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015, p. 485-498.

BROOKE, N. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013a.

BROOKE, N. Políticas estaduais de responsabilização: buscando o diálogo. *In: BAUER, A.; GATTI, B. A. Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013b. 296p. v. 2,

BROOKE, N. Introdução. *In: BROOKE, Nigel. (Org.). Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 11-19.

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.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

BROOKE, N. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, 2006.

CALDERON, A. I.; RAQUEL, B. M. G.; CABRAL, E. S. 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, jun. 2015.

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.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. públ.**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. *In: SACHSIDA, A. (org.). Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Ipea, 2018. p. 317-349.

CARVALHO, C. P.; OLIVEIRA, A. C. P; LIMA, M. F. M. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-76, 2014.

CASASSUS, J. Política y metáforas: um análisis de La evaluación estandarizada en el contexto de La politica educativa. In: BAUER, A; GATTI, B.; TAVARES, M. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. (v. 1).

CEARÁ. Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993. Dá nova redação ao Artigo 1º da Lei Nº 11.832/91, que dispõe sobre os critérios de distribuição do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios.

CEARÁ. Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

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. **Mensagem à Assembleia Legislativa**: Abertura da Sessão Legislativa. Fortaleza: 2007.

CEARÁ. Lei nº 13.875, de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências.

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências.

CEARÁ. Lei n. 14.026/2007, de 17 de dezembro de 2007. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências.

CEARÁ. Decreto nº 29.139, de 26 de dezembro de 2007. Aprova o regulamento, altera a estrutura organizacional, dispõe sobre a distribuição e denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Secretaria da Educação (SEDUC), e dá outras providências.

CEARÁ. Decreto nº 29.647 de 11 de fevereiro de 2009. Aprova e adota o Manual Operacional do Projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Crescimento Econômico no Ceará.

CEARÁ. Lei nº14.371, 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 (IDEALFA), e dá outras providências.

CEARÁ. Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal. **Deliberação nº 55 /2010**. Dispõe sobre Relatórios de Produto-Resultado referentes ao cumprimento de indicadores de desembolso dos recursos da' Operação SWAP II.

CEARÁ. Lei nº 15.052, de 06 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, e dá outras providências.

CEARÁ. Decreto 30.797, de 29 de dezembro de 2011. Regulamenta a Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011 que cria o Prêmio Escola Nota Dez destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e no quinto ano do ensino fundamental e dá outras providências.

CEARÁ. IPECE. **Relatório do Projeto SWAp II - 2011**. Fortaleza: 2011, vol. 1. Disponível em: [http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/relatorio\\_anual/RELATORIO\\_PROJETO\\_2011\\_Volume\\_I.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/relatorio_anual/RELATORIO_PROJETO_2011_Volume_I.pdf). Acesso em: 12 nov. 2019.

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

CEARÁ. **IPECE Informe - nº 55 - Março 2013**. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece\\_Informe\\_55\\_05\\_marco\\_2013.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_55_05_marco_2013.pdf). Acesso em: 12 nov. 2019.

CENEVIVA, R. **Democracia, Accountability e Avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. 2005. 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

CERDEIRA, D. G.; ALMEIDA, A. B.; COSTA, M. Indicadores e avaliação educacional: percepções e reações a políticas de responsabilização. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 57, p. 198-255, 2014.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien. **Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien: Unesco, 1990.

COSTA, A. G. **Regime de colaboração e reorganização da gestão da educação no programa alfabetização na idade certa – PAIC no Ceará (2004-2015)**. 2016. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharelado em Humanidades, Instituto de Humanidades, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção-CE, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unilab.edu.br:8080/jspui/handle/123456789/1177>. Acesso em: 18/05/2020.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Coordenação federativa e reorganização da gestão educacional: a experiência do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC - Ceará. **Cadernos ANPAE**, v. 45, p. 2287-2299, 2017.

COSTA, A. G., VIDAL, E. M., & VIEIRA, S. L. (2019). Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador. **Revista Educação em Questão**, 57(51).

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.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, 2010.

DALBEN, A.; ALMEIDA, L. C. Para uma avaliação de larga escala multidimensional. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, n. 61, p. 12-28, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C.. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

DUARTE, M. R. T. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.

ELLIOT, J. La paradoja de la reforma educativa en el estado evaluador: consecuencias para la formación docente. **Perspectivas**, v. 22, n. 3, p. 1-19, 2002.

FARENZENA, N; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, 2013.

FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil, **RBPAAE**, v.26, n.2, p. 237-265, mai./ago. 2010.

FARENZENA, N.; LUCE, B. Responsabilização na educação: um novo componente na agenda de políticas públicas? **RBPAAE**, v.26, n.2, p. 215-219, mai./ago. 2010.

FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões sobre a avaliação.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 15-44.

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.

FREITAS, D. N. T. de. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

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

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.

FREITAS, L. C. *et al.* **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

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.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, Oct. 2007.

FURTADO, C. S.; SOARES, T. M. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 70, p. 48-76, 2018.

GANZELI, P. Regime de colaboração e plano nacional de educação: política de Estado ou política de governo. In: MARTINS, Â. M.; CALDERÓN, A. I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. de O. (Org.). **Políticas e gestão da educação**: desafios em tempos de mudanças. Campinas: Autores Associados, 2013.

GOES, A. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil**: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

GOMES, C. A.; JESUS, W. F. de; CAPANEMA, C. de F.; SOUSA, C. Â. de M. Geometria política da federação: entre pirâmides e redes. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GHEDIN, E; FRANCO, M. A. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. São Paulo: Cortez, 2011.

GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec** [S.l.], v. 1, n. 1, dez. 2011.

HOBBSAWN, E. **Era dos extremos**: o Breve Século XX, 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOLANDA, M.; MEDEIROS, A. C. C.; MACHADO NETO, V. Operação Swap. In: HOLANDA, M. (Org.). **Ceará, a prática de uma gestão pública para resultados**. Fortaleza: Ipece, 2006. p. 118-124.

HOLANDA, M. C., et al. Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses. **Texto para discussão**, (51). Fortaleza: IPECE, 2007.

HOLANDA, M. C.; NOGUEIRA, C. A. G.; PETTERINI, F. C. Education regulation and income distribution: the case of Ceara. **Texto para discussão** (20). Fortaleza: IPECE: 2005.

HORTA NETO, J. L. Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 172-201, 2014.

IANNI, O. Modernidade-mundo. In: **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

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.

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804–846, 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_; 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.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Rio de Janeiro: Editora Vozes: 2016.

LOPES, M. de O.; CASTRO, A. M. D. A. Modernização administrativa: repercussões na gestão educacional. In: **Política educacional**: contextos e perspectivas na educação brasileira. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 21-44.

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

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.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, Sept. 2013.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Orgs.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 19-46.

MARQUES, F. G. *Accountability*. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A.. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 45-47.

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.

MEDEIROS, A. C. C.; CARVALHO, E. B. S. **SWAP Ceará**: Instrumento de Disseminação da Gestão por Resultados. 20. out. 2009. Apresentação de Power Point.

Disponível em:  
[http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/publicacoes/Apresentacao\\_Swap\\_Ceara\\_Congresso\\_de\\_Gestao\\_Publica\\_20\\_10\\_2009.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/publicacoes/Apresentacao_Swap_Ceara_Congresso_de_Gestao_Publica_20_10_2009.pdf). Acesso em: 12 nov. 2019.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Studies on accountability in Brazil: meta-analysis of Brazilians periodicals of areas of administration, public administration, political science and social science. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2013, vol.47, n.3, pp.745-775.

MOSTALD, C. E.; PETTERSSON, D.; PROITZ, T. S. Infusão suave – a construção dos “professores” no âmbito do Pisa. In: OLIVEIRA, D. A., *et al* (Orgs.). **Políticas educacionais e a reestruturação da profissão do educador: perspectivas globais e comparativas**. Petrópolis: Vozes, 2019. p. 21- 38.

MOTA, M. O. **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção dos agentes burocráticos**. 216f. Rio de Janeiro: PUCRio, 2018. Tese (doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

NÓBREGA-THERRIEN, S. M.; THERRIEN, J. Trabalhos Científicos e o Estado da Questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 15, n. 6 30, jul./dez. 2004.

NOSELLA, P.; BUFFA, E.; LEAL, L.L.L. Cultura do desempenho. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.44, p. 27-54. 1998.

OLIVEIRA, D. A., *et al* (Orgs.). **Políticas educacionais e a reestruturação da profissão do educador: perspectivas globais e comparativas**. Petrópolis: Vozes, 2019.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no Contexto Escolar e os Dilemas dos (as) diretores (as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 707-726, 2017.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n.28, p. 5-23, 2005.

OLIVEIRA, R. P; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030**, Objetivo 4. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OZGA, J. **Investigação sobre Políticas Educacionais**: Terreno de Contestação. Lisboa: Porto Editora, 2000.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública.**, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368. 2009.

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](http://www2.seplag.ce.gov.br/content/aplicacao/sead/seplan/downloads/diretrizes_para_o_plano_de_governo.pdf)>. Acesso em 28/02/19.

QRS. **NVIVO 11 Pro for Windows**: Introdução. s/d. (mimeo)

RAMOS, J. F. P., et al. **Gestão por resultado na educação**: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2014). Relatório de Pesquisa. Grupo de Pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade (EDUCAS). Redenção: UNILAB, 2017. (mimeo).

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Editoria Sulina, 2011.

REZENDE, W. S.; DULCI, J. A.; PAULA, T. S. de; CANDIAN, J. F.; PINTO, R. M. Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: Uma discussão a partir dos sistemas estaduais de avaliação. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 2, p. 20-43, 2012.

RICHTER, L. M.; SOUZA, V. A.; SILVA, M. V. A dimensão meritocrática dos testes estandardizados e a responsabilização unilateral dos docentes, **RBPAE**, v. 31, n. 3, p. 607-625 set./dez. 2015.

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.

SAVIANI, D. O neoprodutivismo e suas variantes: neoescolanovismo, neoconstrutivismo, neotecnicismo (1991-2001). In: **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 2013. p. 425- 442.

SAVIANI, D. Gestão Federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C. da; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. (Org.). **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2011.

SCHEDLER, A. Que es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, Ciudad de México, n. 3, jan. 2004.

SCHNEIDER, M. P. Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. **Revista Educação em Questão**, v. 55, n. 43, p. 162-186, 2017.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de *accountability* em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização.** Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2019.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O Potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica, **RBPAAE**, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan/abr. 2013.

SCHULTZ, T. W. [1961]. Investimento em Capital Humano. *In*: BROOKE, Nigel. (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 61-67.

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.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *In*: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: pesquisa em educação e transformação.** Brasília: INEP. 2019. p. 9-55.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas.** São Paulo: Edições Loyola, 2014.

SILVA, A. F. da. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho, **RBPAAE**, v. 32, n. 2, p. 509 - 526 mai./ago. 2016.

SILVA, P. F.; BRENNAND, E. G. G. Políticas de *accountability* na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil, **RBPAAE**, v. 34, n. 1, p. 233 - 251, jan./abr. 2018.

SUMIYA, L. A.; ARAUJO, M. A. D. de; SANO, H. A Hora da Alfabetização no Ceará: o PAIC e suas múltiplas dinâmicas. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 25, n. 36, 2017.

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.

TRIVIÑOS, A. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos.** 2017. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\\_import\\_4a3d57d7-861a-4002-984f-fc3054796040?\\_=259593por.pdf](https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_4a3d57d7-861a-4002-984f-fc3054796040?_=259593por.pdf). Acesso em: 6 nov. 2019.

UNESCO. **Glossário de Terminologia Curricular**. 2016.

VALDEVINO, F. G. **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.

VERGER, A.; PARCERISA, L. La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas. **RBP AE**, v. 33, n. 3, p. 663-684, 2017.

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

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G.; MONTE, A. L. C.; VIEIRA, S. L. **Regime de colaboração, educação e justiça social nos municípios do Ceará**. 2019. (mimeo).

VIEIRA, S. L. ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e Planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, S. L. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. **Ceará 2050: Diagnóstico do Setor Educação**. Fortaleza: SEPLAG, 2018 (versão preliminar).

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, 2015.

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.

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.

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

WERLE, F. O. C.; METZLER, A. M. C. Planos federais de educação e sua repercussão nas instâncias subnacionais: a autonomização da educação básica pública. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

WORLD BANK. **Implementation Completion and Results Report (IBRD-76000) on a loan in the amount of us\$240 million to the State of Ceará...** 2012. Disponível em: [http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/relatorio\\_anual/ICR.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/relatorio_anual/ICR.pdf). Acesso: 10 out. 2019.

WORLD BANK. **Loan Agreement**. Ceará Inclusive Growth Project - *SWAp II*. 2008. Disponível em:

[http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/documentacao/Traducao\\_juramentada\\_SwapII.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/documentacao/Traducao_juramentada_SwapII.pdf). Acesso em: 7 nov. 2019.

YANNOULAS, S. C.; SOUZA, C. R. F. de; ASSIS, S. G. Políticas educacionais e o estado avaliador: uma relação conflitante. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 15, n. 2, p. 55-67, 2009.

YAN, Y. Making accountability work in basic education: reforms, challenges and the role of the government. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 1, p. 90-102, 2019.

ZEICHNER, K. M. As políticas de responsabilização na formação de professores dos Estados Unidos. *In: Políticas de formação de professores nos Estados Unidos: como e por que elas afetam vários países no mundo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013. p. 131-170.