



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**ARLANE MARKELY DOS SANTOS FREIRE**

**POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO  
DO CARIRI CEARENSE: AVALIAÇÃO EXTERNA, PRESTAÇÃO DE  
CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO DE DOCENTES (2007-2019)**

**CAMPINA GRANDE/PB**

**2020**

ARLANE MARKELY DOS SANTOS FREIRE

**POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO  
DO CARIRI CEARENSE: AVALIAÇÃO EXTERNA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E  
RESPONSABILIZAÇÃO DE DOCENTES (2007-2019)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa 1: História, Política e Gestão Educacionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Andréia Ferreira da Silva

CAMPINA GRANDE/PB

2020

F866p

Freire, Arlane Markely dos Santos.

Políticas de *accountability* nas redes municipais de ensino do Cariri Cearense: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização de docentes (2007-2019) / Arlane Markely dos Santos Freire. - Campina Grande, 2020.

151 f. : il. Color

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2020.

"Orientação: Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva".

Referências.

1. Políticas de accountability. 2. Educação Básica. 3. Redes Municipais de Ensino da Região Metropolitana do Cariri Cearense. I. Silva, Andréia Ferreira da. II. Título.

CDU 37.014(043)

ARLANE MARKELY DOS SANTOS FREIRE

**POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO  
DO CARIRI CEARENSE: AVALIAÇÃO EXTERNA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E  
RESPONSABILIZAÇÃO DE DOCENTES (2007-2019)**

Aprovada em 10/07/2020

BANCA EXAMINADORA



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Andréia Ferreira da Silva - PPGEd/UFCG (Orientadora)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos - MIH/ UNILAB (Membro Externo)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Luciana Leandro da Silva - PPGEd/UFCG (Membro Interno)



---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Melânia Mendonça Rodrigues - PPGEd/UFCG (Membro interno)

Dedico esta dissertação aos profissionais da educação da Região Metropolitana do Cariri cearense, que acreditam e lutam pela educação pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

“Não posso ser professor a favor simplesmente do homem ou da humanidade, frase de uma vaguidade demasiado contrastante com a concretude da prática educativa. Sou professor a favor da decência contra o despudor, a favor da liberdade contra o autoritarismo, da autoridade contra a licenciosidade, da democracia contra a ditadura de direita ou de esquerda. Sou professor a favor da luta constante contra qualquer forma de discriminação, contra a dominação econômica dos indivíduos ou das classes sociais.”

Paulo Freire, em *Pedagogia da Autonomia*

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Andréia Ferreira da Silva, minha gratidão pelo seu rigor com a pesquisa e pelos ensinamentos. Foi um período de muitos aprendizados, que me fizeram refletir sobre o papel do pesquisador na educação.

Às professoras, Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Jeannette Filomeno Pouchain Ramos, Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Luciana Leandro da Silva e Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Melânia Mendonça Rodrigues, por aceitarem participar de minhas bancas de qualificação e de defesa de dissertação. Sou grata pelas contribuições e pelos questionamentos relacionados ao trabalho. O processo de escrita não foi fácil, e a banca foi muito importante nesse período.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Campina Grande-PB (PPGE/UFCEG), em nome da Professora Dr.<sup>a</sup>. Niédja Maria Ferreira de Lima, que sempre me motivou a aprender um pouco mais. A todos os professores do Programa pelos ensinamentos e seriedade com que, também, contribuíram com a minha formação e investigação. Às professoras Dr.<sup>a</sup>. Fernanda Leal e Dr.<sup>a</sup>. Maria do Socorro Silva pelo carinho com que se sempre me trataram e por estarem comigo nessa caminhada.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional do Laboratório de Estudos e Pesquisas de Políticas Educacionais (LEPPE), com os quais sempre mantive uma relação de estudo e de afeto. Sou grata, de forma especial, ao Professor Dr.<sup>o</sup>. Carlos Augusto de Medeiros, que me ajudou a utilizar dados estatísticos na dissertação.

Minha gratidão, também, à Professora Dr.<sup>a</sup>. Silva Roberta da Mota Rocha, ao colega Rayffi Gumerindo e a Professora Dr.<sup>a</sup>. Niedja Maria, pela troca de saberes na Comissão de Bolsas do PPGE/UFCEG, da qual fui representante discente. Aos alunos do curso de Pedagogia da Unidade Acadêmica de Educação da UFCEG, Campus Campina Grande, pelo aprendizado durante a realização do meu período de estágio em docência, na disciplina de Estágio Supervisionado I – Gestão escolar.

Ao Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Crato (SINDSMCRATO), em nome de Denise Pinheiro, Oldack César e Francirleia Filgueira pelo companheirismo nas lutas e por me motivarem a não deixar de sonhar. Agradeço, também, aos membros dos sindicatos de Carriagu e Jardim por contribuírem com meu trabalho.

Aos colegas do Centro de Educação Infantil Nossa Senhora de Fátima, em nome da Professora Luzier Pereira, que não me deixaram desanimar no projeto de realização do mestrado em educação. Aos membros dos conselhos municipais de educação e de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e da Comissão que responsável pela reestruturação do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração (PCCR) pelo aprendizado. Foram lugares que me fizeram estar mais próxima dos servidores e poder contribuir, de forma mais direta, na definição e fiscalização da política educacional do município do Crato.

Agradeço aos meus colegas da terceira turma do PPGEd/UFCG, pela leveza com que nossa relação se consolidou. De forma especial, a minha companheira de estudos Josilene Oliveira, com quem dividia as dúvidas e aprendizados da pesquisa. Às minhas duas amigas, Cláudia Coutinho e Rosa Amélia, que me acolheram em suas vidas e me fizeram sentir mais amada, mesmo longe de casa. Fazer parte do “trio de flores” foi muito importante para mim. Também, sou grata às mulheres pesquisadoras, com quem dividi moradia nos dois anos de residência em Campina Grande, de forma especial, à Mônica Larissa e Elaine Rafaella. Ao amigo Claudemir Cruz por favorecer os momentos de ócio e por sempre me escutar.

Minha eterna gratidão ao Felipe Valdevino, que foi meu primeiro motivador a realizar o mestrado e por ter respondido tantos dos meus questionamentos e com quem muito aprendi. Às amigas Prociana e Daiana por contribuírem com minha formação e minhas escolhas na pesquisa, por compartilhar livros, vinhos e boas risadas. À Julyana Sales e Tayane Gomes, com quem compartilho minhas alegrias, e tristezas passageiras, há mais de dez anos, por serem amigas tão maravilhosas na minha vida.

Por fim, não menos importante, à minha família, da qual precisei estar mais distante fisicamente nos últimos anos, por ter me ensinado a entender ainda mais a importância do amor e do companheirismo. A vocês, especialmente ao meu sobrinho Renan Emanuel, desejo um país melhor para se viver. É, também, por vocês que sigo na luta contra a barbárie.

A Deus por ter sido minha maior fortaleza.

## RESUMO

A presente pesquisa vinculada, ao Programa de Pós Graduação em Educação - Mestrado Acadêmico em Educação - da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Linha 1: História, Política e Gestão Educacionais, analisa as políticas de *accountability* instituídas nas redes municipais de ensino dos nove municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri cearense, no período entre 2007 a 2019. Essas políticas emergem em um contexto de reconfiguração do papel do Estado, orientadas pela ideologia neoliberal, e constituem-se como mecanismos de controle e de regulação da educação e do trabalho docente. A investigação visa compreender as articulações entre as três dimensões constitutivas da *accountability* no campo educacional: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. O trabalho contextualiza a instituição dessas iniciativas no processo de implementação da reforma do Estado e da educação pública brasileira e cearense, a partir da década de 1990. Analisa como no estado do Ceará, numa perspectiva gerencialista, o governo estadual tem adotado as políticas de *accountability*, desde 2007. A pesquisa fundamentou-se numa análise histórico-dialética, partindo da teoria de Estado ampliado de Gramsci e da discussão do que é o Estado educador. As categorias centrais da investigação foram: avaliação externa, responsabilização, prestação de contas e regulação. A pesquisa foi desenvolvida com base em revisão bibliográfica acerca da temática estudada e na análise de documentos legislativos e normativos. A análise dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos profissionais do magistério, dos Planos Municipais de Educação (PME-2015/2025) e de leis específicas que tratam das iniciativas de avaliação externa e de premiação e bonificação na educação municipal permitiu a identificação de que municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense têm adotado iniciativas de *accountability* no setor educacional. Dos nove municípios, dois preveem, no PCCR, gratificações aos docentes, relacionadas ao desempenho de alunos em avaliações externas. Cinco estabeleceram a criação de políticas de estímulos a profissionais da educação em seus PME. Dois criaram sistema próprio de avaliação externa e quatro instituíram iniciativa de premiação para docentes com base nos resultados dos estudantes em testes padronizados. O trabalho revelou que tais políticas, orientadas pela lógica gerencial, voltam-se para o cumprimento de metas e têm, com o objetivo principal, a elevação dos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das redes municipais de ensino e estão articuladas às políticas de *accountability* implantadas pelo governo do estado do Ceará que, também, envolvem tais redes de ensino.

**Palavras-chave:** Educação básica; Políticas de *accountability*; Redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri cearense.

## ABSTRACT

This research, linked to the Graduate Program in Education - Master Education Academic - Campina Grande Federal University (CGFU), Line 1: History, Politics and Educational Management, analyzes the accountability policies instituted in the municipal education systems of the nine cities that make up the Metropolitan Region of Cariri in Ceará, in the period between 2007 and 2019. These policies emerge in a context of reconfiguration of the role of the State, guided by the neoliberal ideology, and constitute mechanisms of control and regulation of education and teaching work. The investigation aims to understand the articulations between three dimensions that constitute accountability in the educational field: external evaluation, accountability and responsabilization. The research contextualizes the institution of these initiatives in the process of implementing State reform and Brazilian and Ceará public education, starting in the 1990s. It analyzes how in the state of Ceará, in a managerialist perspective, the state government has adopted accountability policies since 2007. The research was based on a historical dialectical analysis, based on Gramsci's expanded state theory and the discussion of what a State educator is. The central categories of the investigation were: external evaluation, accountability and regulation. The research was developed based on a bibliographic review on the studied topic and on the analysis of legislative and normative documents. The analysis of Faculty Positions, Career and Compensation Plans (FPCCP) of teaching professionals, Municipal Education Plans (MEP-2015/2025) and specific laws related to systems municipal external evaluation and awards / bonuses in municipal education allowed us to observe that Municipalities in the Cariri Ceará Metropolitan Region have adopted initiatives to accountability in the education sector. From the nine cities, two offer bonuses for teachers in the FPCCP, related to student performance in external evaluations. Five established the creation of policies to stimulate education professionals in their MEPs. Two created their own external evaluation system and four instituted the teachers bonus, based on students' results on standardized tests. The article points out that these policies, guided by management logic, focus on achieving goals and aims to increase the results of the Permanent Basic Education Assessment System of Ceará (PBEASC), and in the Basic Education Development Index (BEDI) of municipal education networks that are linked to accountability policies implemented by the Ceará government, which also involve such teaching networks.

**KeyWords:** Basic education; Accountability Policies; Municipal teaching networks in the Cariri Metropolitan Region of Ceará.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** Resultados do ensino fundamental das escolas públicas no Spaece (2007-2018) .. 93
- Figura 2.** As relações entre governos estadual e municipais: disseminação da gestão por resultados ..... 97
- Figura 3.** Barbalha/CE: gratificação temporária com base nos resultados do Ideb e Spaece 103
- Figura 4.** Jardim/CE: gratificação com base no número de alunos ..... 104

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Docentes da educação básica no Brasil (2017) .....	32
<b>Gráfico 2.</b> Evolução da remuneração dos professores no Brasil (2005 a 2017).....	33

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1.</b> Estado do Ceará: regiões metropolitanas (2019).....	46
<b>Mapa 2.</b> Região Metropolitana do Cariri Cearense .....	48

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Mudanças no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (2019).....	75
<b>Quadro 2.</b> Regiões com estados que possuem Avaliação do Desempenho Docente (ADD) implementadas e os efeitos na remuneração .....	80
<b>Quadro 3.</b> Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCRs) da Região Metropolitana do Cariri cearense - previsão de gratificações aos docentes .....	101
<b>Quadro 4.</b> Avaliação externa e responsabilização nos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Região Metropolitana do Cariri cearense .....	108
<b>Quadro 5.</b> Premiação/bonificação e sistema de avaliação externa dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2009-2019).....	118
<b>Quadro 6.</b> Leis aprovadas nos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense que criam sistemas municipais de avaliação externa (2017-2018) .....	148
<b>Quadro 7.</b> Leis dos municípios da Região Metropolitana do Cariri relativas à criação de iniciativa de premiação/bonificação para docentes com base nos resultados de avaliações externas (2009-2019) .....	149

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> IDHM – Brasil, Ceará e Municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (1991-2010). .....	44
<b>Tabela 2.</b> Educação básica: número de escolas de - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019) .....	50
<b>Tabela 3.</b> Educação básica: matrículas na - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019) .....	51
<b>Tabela 4 -</b> Educação Básica: matrículas das redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019) .....	52
<b>Tabela 5.</b> Educação Básica: número de docentes das redes municipais de - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019) .....	52
<b>Tabela 6.</b> Educação Básica: nível de escolaridade dos docentes da - redes municipais - - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019) .....	53
<b>Tabela 7.</b> Educação Básica: número de docentes da por sexo - redes municipais - - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019) .....	54
<b>Tabela 8.</b> Educação Básica: número de docentes por cor/raça - redes municipais - -Brasil, Ceará e Municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019).....	55
<b>Tabela 9.</b> Planos Municipais de Educação (2015-2025) da Região Metropolitana do Cariri cearense .....	106

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADD	Avaliação do Desempenho Docente
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
AMAE	Sistema Municipal de Avaliação Escolar de Barbalha
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BDE	Bonificação por Desempenho Educacional
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAQI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Câmara de Educação Básica
CECOM	Célula de Cooperação com os Municípios
CEFEB	Coordenadoria Estadual de formação continuada para Executivos Escolares da Educação Básica
CETPP	Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas
CIC	Centro Industrial do Ceará
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSEd	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPEM	Coordenadoria de cooperação com os municípios
CREDES	Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
DIMCAP	Diretoria de Monitoramento e Controle de Avaliação Pedagógica
DPD	Desempenho Profissional Docente
EC	Emenda Constitucional
ECIEL	Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino Americana

EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENCEJA	Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPEN	Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIP	Faculdades Integradas de Patos
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo para o Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais do Magistério
GPR	Gestão por Resultados
GIDE	Gestão Integrada da Escola
GPE	Gratificação por Produtividade Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDE-ALFA	Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização
IDE-5	Índice de Desempenho Escolar - 5º ano do ensino fundamental
IDE-9	Índice de Desempenho Escolar - 9º ano do ensino fundamental
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPCE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEPPE	Laboratório de Estudos e Pesquisas de Políticas Educacionais
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil
MEC	Ministério da Educação

NAEP	Avaliação Nacional de Progresso Nacional
NCLB	<i>Child Left Behind</i> Nenhuma Criança Fica para Trás
NGP	Nova Gestão Pública
NRCOMs	Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i> Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia
PSL	Partido Social Liberal
PSPN	Programa do Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RM	Regiões Metropolitanas
RMC	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RMS	Região Metropolitana de Sobral
SAEB	Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Primária
SARA	Sistema de Análise e Registros Avaliativos
SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEDUC	Secretária de Educação do Estado do Ceará
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SINDSMCRATO	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais da Cidade de Crato/CE

SINDIJARD	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Jardim/CE
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNICEF	Fundo das nações unidas para a infância
URCA	Universidade Regional do Cariri

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO E LÓCUS DA PESQUISA</b> .....	
2.1 Referencial teórico metodológico .....	36
2.2 Caracterização do <i>locus</i> da pesquisa. ....	36
<b>3. A REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990</b> .....	45
3.1 Neoliberalismo e reforma do Estado a partir da década de 1990: Nova Gestão Pública e suas implicações para a educação básica.....	58
3.2 Políticas de <i>accountability</i> na educação básica brasileira: atuação do governo federal. ..	58
<b>4. POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007 a 2019)</b> 70	
4.1. A política educacional cearense: gerencialismo e gestão por resultados (2007 a 2019) ..	82
4.2 Iniciativas de avaliação externa, prestação de contas e de responsabilização na educação cearense .....	90
4.3 As relações entre governos estadual e municipais: disseminação da gestão por resultados .....	94
<b>5. POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO CARIRI CEARENSE (2007-2019)</b> .....	99
5.1 Iniciativas de <i>accountability</i> nos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais do Magistério dos Municípios da Região Metropolitana do Cariri .....	99
5.2 Mecanismos de <i>accountability</i> nos Planos Municipais de Educação (2015-2025) da Região Metropolitana do Cariri cearense .....	105
5.3 Premiação, bonificação e sistema de avaliação externa criados nos municípios Região Metropolitana do Cariri cearense.....	110
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	122
<b>7. REFERÊNCIAS</b> .....	130
<b>8. APÊNDICES</b> .....	148

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a instituição de políticas de *accountability* nas redes públicas de ensino dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri cearense. De acordo com Afonso (2009), o conceito de *accountability*, no campo educacional, associa “três dimensões essenciais autônomas, mas fortemente articuladas (ou articuláveis): a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização” (p. 14). Trata-se da utilização da avaliação externa, baseada em testes padronizados, como condição indispensável para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização. Nesse sentido, a pesquisa analisa as iniciativas adotadas nos municípios selecionados e suas articulações e, desse modo, busca contribuir para a ampliação do debate sobre o estabelecimento e os desdobramentos de medidas de avaliação externa da educação de *accountability* no país, no estado do Ceará e, mais especificamente, nos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense, no período de 2007 a 2019.

O envolvimento com a temática proposta neste estudo está relacionado à minha atuação como professora da educação básica pública e em conselhos vinculados à educação. No período de junho de 2016 a fevereiro de 2018, integrei a comissão de reestruturação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública do município de Crato/CE, onde sou professora efetiva da educação infantil na rede municipal de ensino, desde fevereiro de 2013. Também, nesse município, exerci, no período de agosto de 2016 a janeiro de 2018, a função de presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Cacs/Fundeb). De fevereiro de 2013 a janeiro de 2018, integrei como representante dos professores de educação infantil, o Conselho Municipal de Educação (CME), exercendo, no período de 2016 a 2018, a função de vice-presidente. Além disso, integrei a diretoria do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais da Cidade de Crato-CE (SINDSMCRATO), no período de janeiro de 2017 a janeiro de 2018, como diretora de comunicação.

Minha atuação nas atividades citadas e meu percurso na carreira do magistério favoreceram a emergência de questionamentos relativos aos PCCRs de municípios cearenses como parte do trabalho que realizei junto à Comissão de Reestruturação no município de Crato/CE. Neste estudo, identifiquei a previsão do pagamento de bonificação temporária a professores, que tem como referência os resultados dos alunos nas avaliações externas. Desenvolvi, também, um estudo, no ano de 2016, no Curso de Especialização em Educação Infantil e Fundamental, realizado nas Faculdades Integradas de Patos (FIP), sobre a instituição

de bonificação por desempenho e produtividade nos PCCRs dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense. Esse percurso contribuiu, de forma significativa, para a problematização do tema e minha aprovação no processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG/PB), em dezembro de 2017.

Ao ingressar, em fevereiro de 2018, no PPGEd/UFCG, o interesse pela temática da avaliação externa foi ampliado e mais bem delimitado nas orientações e nas discussões ocorridas nas reuniões da Linha de Pesquisa 1 - História, Política e Gestão Educacionais. Considerando as sugestões e análises dos docentes da Linha 1, foi possível compreender o objeto de pesquisa não somente no contexto da Região Metropolitana do Cariri cearense, mas nas políticas educacionais implantadas no estado do Ceará, no Brasil, vinculando-o a transformações no cenário internacional. É relevante apontar que os trabalhos produzidos e apresentados em eventos acadêmicos<sup>1</sup> e a participação nas reuniões no grupo de pesquisa em gestão e política educacional, vinculado ao Laboratório de Estudos e Pesquisas de Políticas Educacionais (LEPPE).

Como atividade do grupo, integrei a pesquisa “Avaliação externa e *accountability* na educação básica: políticas e desdobramentos nas redes públicas municipais de ensino do Estado da Paraíba”, coordenada pela minha orientadora, Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Andréia Ferreira da Silva.

Tais iniciativas foram importantes para que eu pudesse compreender o contexto social e educacional mais amplo do qual faz parte o meu tema de pesquisa, bem como delimitar melhor o objeto investigado. O estudo tem como *locus* de pesquisa a Região Metropolitana do Cariri

---

<sup>1</sup> Trabalhos apresentados no ano de 2018: 1. A meritocracia nos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) da Região Metropolitana do Cariri cearense, no XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste (EPEN/ANPED), realizado, em novembro de 2018, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB); 2. As políticas de *accountability* nas redes municipais de ensino do Cariri cearense e seus impactos na carreira docente, em outubro de 2018, no Seminário Regional Nordeste da Associação de Nacional Política e Administração da Educação (ANPAE), realizado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); 3. Avaliação externa e bonificação: uma análise dos planos municipais de educação dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (CRAJUBAR), no IV Seminário de Pesquisa em Política e Gestão Educacional, realizado na UFCG, em dezembro de 2018. Trabalhos apresentados no ano de 2019: 1. O Sistema Permanente de Avaliação da educação básica do Ceará (Spaece) e suas repercussões em municípios do Cariri, no VI Colóquio Brasileiro Educação na Sociedade Contemporânea, realizado na UFCG; 2. Política de bonificação nas redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri/CE, no 10º Encontro da Rede ESTRADO Brasil, realizado na UFPE; 3. Avaliação externa da educação básica nos Planos de Educação (PME/2015-2025) de municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense, no V Seminário Internacional Desafios do Trabalho e Educação no Século XXI, realizado em agosto na Universidade Federal de Uberlândia (UFU); 4. Políticas de avaliação externa e *accountability* nas redes municipais de ensino do cariri cearense, no XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado na Universidade Federal do Paraná (UFPR); 5. Políticas de responsabilização nas redes públicas municipais da Região Metropolitana do Cariri cearense, no VIII Seminário de Pesquisas em Política e Gestão Educacionais, realizado na UFCG em dezembro de 2019.

cearense, que está localizada a 600 km da capital, Fortaleza, situada ao sul do Estado do Ceará, possuindo aproximadamente 605.518 mil habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2018. A região, criada por meio da Lei Complementar Estadual nº. 78, de 28 de junho de 2009, é constituída por nove municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririáçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri (CEARÁ, 2009a).

A pesquisa possui as seguintes **questões norteadoras**: quais são as políticas de *accountability* instituídas nas redes públicas de ensino dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense no período de 2007 a 2019? Quais pressupostos e critérios orientam tais políticas? A legislação municipal estabeleceu medidas de avaliação externa, de prestação de contas e de responsabilização? Quais medidas e com quais critérios? Como as medidas criadas vinculam as dimensões constitutivas da *accountability* nos municípios estudados?

O **objetivo geral** da investigação consiste em analisar as políticas de *accountability* instituídas nas redes públicas municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri cearense, no período de 2007 a 2019. Para o alcance do objetivo geral, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- contextualizar a instituição de políticas de *accountability* no processo de implementação da reforma do Estado e da educação pública brasileira e cearense, a partir da década de 1990;
- analisar as medidas de *accountability* instituídas no setor educacional dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense;
- analisar as articulações entre avaliação externa, responsabilização e prestação de contas nas políticas adotadas na educação dos municípios investigados.

As políticas de *accountability* no setor da educação estão inseridas em um contexto de reconfiguração do papel do Estado, orientado pela ideologia neoliberal, e emergem como mecanismos de controle e de regulação da educação e do trabalho docente. Vinculam-se a processos mais amplos de redefinição das formas de atuação do Estado nas políticas sociais, disseminadas pelos organismos internacionais e em seus discursos sobre qualidade da educação. Segundo Schneider e Nardi (2019), na educação, as políticas de *accountability* têm por base as políticas de avaliação externa, instituídas a partir de 1990 no país. Na prática, tais políticas evidenciam uma forte relação entre sistemas de ensino e modelos de regulação que vêm sendo operados pelo Estado.

A investigação analisou as articulações entre as três dimensões constitutivas da *accountability* no campo educacional, direcionadas especificamente à educação básica. No

Brasil, a instituição de políticas de *accountability* ocorre a partir dos anos de 1990. De acordo com Abrúcio (1997), esse período é marcado por reformas na administração pública, pautadas em um modelo gerencial, que visam à ampliação da eficiência e da eficácia do setor público brasileiro. Nesse contexto, as mudanças estão relacionadas à reforma do Estado e à consolidação do neoliberalismo. Entre os autores que foram fundamentais para a compreensão desse cenário, destacam-se Harvey (2016, 2005), Freitas (2018), Gentili (2002) e Enguita (2002). Para compreender o que são as políticas *accountability* e o processo de sua implantação na educação básica, foram utilizados os estudos de Afonso (2000; 2007; 2009), Bonamino e Sousa (2012), Gatti (2009) e Freitas (2005; 2007), Freitas (2012, 2013, 2018), Oliveira e Clementino (2019) e Silva (2016), entre outros, que tratam sobre avaliação externa no Brasil, e Ravitch (2011) nos Estados Unidos. O estudo do conceito de regulação foi desenvolvido considerando as contribuições de Barroso (2005) e Schneider e Nardi (2015; 2019).

O recorte temporal da investigação compreende o período de 2007 a 2019. Tal definição relaciona-se à implantação de sistemas de avaliação externa em âmbito nacional, estadual e municipal. O ano de 2007 equivale ao ano em que foi lançado, pelo governo federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no contexto da criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), constituído por um conjunto de iniciativas, entre elas, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, estabeleceu, em suas 28 diretrizes, que estados e municípios deveriam instituir mecanismos de controle e de divulgação dos resultados e de avaliação do mérito dos profissionais da educação. Como parte do PDE, foram criados, também, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Tais medidas foram importantes condutoras da implantação de sistemas de avaliação externa da educação no país, com a definição de mecanismos de responsabilização. De acordo com Valdevino (2018), o PDE reforçou a lógica gerencial do movimento empresarial, que já vinha em curso desde a década de 1990, e consolidou os processos de *accountability* educacional na educação pública do país.

Os sistemas de avaliação externa que emergiram a partir dos anos 1990 têm apresentado características semelhantes, tanto em programas internacionais como em iniciativas estaduais e municipais, o que faz com que se afirme a criação de uma agenda globalmente estruturada para a educação<sup>2</sup> (AGEE), que no Brasil se consolida a partir de 1995. Tais iniciativas de avaliação externa, na educação básica, surgem diretamente vinculadas à criação de mecanismos

---

<sup>2</sup> De acordo com Dale (2004), na teoria da AGEE a globalização é vista como um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. “A maior energia por detrás da abordagem AGEE direciona-se no sentido de estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e na prática educativas” (p. 445)

de responsabilização e de prestação de contas. De acordo com Schneider e Nardi (2015), os sistemas de avaliação têm se tornado a porta de entrada e a base de políticas ou sistemas formais de *accountability*.

O período de investigação, 2007 a 2019, justifica-se porque, no Ceará, segundo pesquisa realizada por Valdevino (2018), a instituição de políticas de *accountability* vem sendo empreendida desde 2007, com o início do primeiro mandato de Cid Gomes, filiado ao do Partido Socialista Brasileiro (PSB), como governador no estado. Essas políticas foram utilizadas como mecanismos para a implantação e a consolidação do modelo de gestão baseado em resultados nos municípios cearenses, a partir do papel regulador e educador do Estado nas relações federativas. Foi a partir desse período que “os resultados do sistema de avaliação externa passaram a ser utilizados com alto impacto, ou seja, como parâmetro para premiação e punição de escolas e municípios” (VALDEVINO, 2018, p. 27).

A noção de *accountability* tem sido utilizada, sobretudo, na literatura americana e tem se difundido em outros países. Schneider e Nardi (2019) afirmam que as bases sobre as quais se assentam as propostas de *accountability* em educação na América Latina têm por referência pressupostos defendidos por organismos multilaterais, como é caso do Programa de Promoção da Reforma da América Latina e Caribe (PREAL). O discurso de responsabilização dos sujeitos pelos resultados está associado às medidas de controle presentes na instituição de mecanismos de *accountability*, entre elas o pagamento de gratificação temporária com base nos resultados de avaliações.

No âmbito da reforma do Estado brasileiro, novas formas de gestão passam a ser discutidas. Nesse processo, a *accountability* está inserida na Nova Gestão Pública (NGP), que tem, como um dos seus objetivos, a implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público por meio, entre outros, do controle social, como forma de garantir resultados em avaliações nacionais e internacionais. O controle pelos resultados é um princípio do gerencialismo que defende a necessidade de mudanças no setor da administração pública, e é predominante na NGP. Defende que o desempenho pode ser avaliado em vista dos resultados esperados e mensurados a partir dos interesses dos indivíduos. A *accountability*, no modelo administrativo da NGP, tem um fim em si mesma, que é favorecer a maior eficiência, efetividade e eficácia na administração dos bens públicos. (SCHNEIDER; NARDI, 2015).

De acordo com Afonso (2009), o conceito de *accountability* é, em geral, polissêmico e denso. O que tratamos nesse estudo está relacionado às três dimensões: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. A avaliação, entre muitos outros objetivos e funções que possam ser utilizados, está como uma condição para a prestação de contas e a

responsabilização. Nesse caso, a avaliação passa a ter uma condição indispensável: associada à prestação de contas, deverá se desenvolver de forma mais objetiva possível, a fim de garantir a transparência e o direito à informação em relação ao prosseguimento de políticas, orientações e práticas. Entende-se, assim, a prestação de contas “como ato de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito, implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou auto avaliação (mesmo que implícita)” (AFONSO, 2009, p. 14).

Segundo Pinho e Sacramento (2009), não há um termo único em português que defina a palavra *accountability*, e que, em síntese, de acordo com os autores, encerra a responsabilidade, a “obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (p. 1348). São sinônimos de novas formas de regulação baseadas em resultados e implicam, de um lado, dispositivos de avaliação das performances dos estabelecimentos escolares, de outro, mecanismos de sanção positiva e negativa que supõem favorecer o processo de ajustamento e de correção das práticas e de funcionamento dessas instituições, com vistas a aprimorar seus resultados (MAROY; VOISIN, 2013).

O sociólogo Stephen John Ball (2010) considera que as novas formas regulativas derivam do discurso de poder, inseridas no que ele chama de uma concepção de *performance*, que é a ênfase no controle, definindo-a como uma tecnologia, um modo de regulação que compara e implica julgamentos.

Ball (2010) esclarece que “*performances* - de sujeitos individuais ou organizações, servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção” (BALL, 2010, p. 38). A prestação de contas e a competição fazem parte de um discurso de poder que leva o sujeito a questionar se o que ele está fazendo é suficiente e se seu desempenho é satisfatório. Ela ocorre de fora para dentro, por meio de avaliações, classificações e competições, e de dentro para fora, por meio do orgulho e amor pelo produto.

Nessa perspectiva, a lógica de mercado passa a influenciar fortemente o campo educacional. Ball (2010) chama a atenção para o fato de que a cultura da performatividade favorece a “otimização da performance, ou seja, a maximização daquilo que sai (benefícios) em contrapartida à minimização daquilo que entra (custos)” (BALL, 2010, p. 41). Para o autor, o processo de cumprimento de metas e melhoria do desempenho empurra as instituições públicas a uma maior convergência com o setor privado, o que requer que as instituições públicas passem a se preocupar mais com sua imagem e apresentação, muito mais

do que como de fato funcionam. Segundo Ball (2010), a cultura da performatividade ocasiona mudanças significativas no que é ser professor e nos valores presentes na escola, além de provocar efeitos conflituosos.

A performatividade é um modo de regulação em que a avaliação ganha maior importância e facilita o papel de monitoramento do Estado e causa mudanças no ato de ensinar. “Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (knowledge-work) das instituições educativas transforma-se em ‘resultados’, ‘níveis de desempenho’, ‘formas de qualidade’ (BALL, 2004, p. 1116, destaque do autor).

O controle pelos resultados é um princípio do gerencialismo que defende a necessidade de mudanças no setor da administração pública e é predominante na NGP. Seus elementos cruciais são a eficiência, a redução de custos e a qualidade da prestação de contas de serviços públicos, com foco no consumidor, que é considerado contribuinte de impostos e é por meio da mensuração e publicização dos resultados que também é possível realizar o controle do processo e do produto que chega até o consumidor. Defende que o desempenho pode ser avaliado em vista dos resultados esperados e mensurados a partir dos interesses dos indivíduos (SCHNEIDER; NARDI, 2015).

De acordo com Afonso (2000), o interesse de governos pela avaliação, sobretudo neoliberais e neoconservadores, passou a ser traduzido pela expressão ‘Estado avaliador’, a partir da década de 1980. Essa expressão revela, em sentido amplo, que o Estado passou a adotar um *ethos* competitivo, passando a admitir a lógica do mercado, que importa para o domínio público modelos de gestão privada. A avaliação aparece como pré-requisito, para que seja possível a implantação de mecanismos de controle e de responsabilização. Freitas (2007) observa que, a partir de então, há uma regulação educacional emergente no Brasil que revelou um Estado-educador empenhado na difusão de determinados conhecimentos condicionados a uma “agenda globalmente estruturada”<sup>3</sup> para a educação. Neves (2004) afirma que o país passa a ser palco, nos anos iniciais do século XX, de “um conjunto de reformas na educação escolar que buscam adaptar a escola aos objetivos econômicos e político-ideológicos do projeto da burguesia mundial para a periferia do capitalismo nesta nova etapa do capitalismo monopolista” (NEVES, 2004, p. 1).

---

<sup>3</sup> Segundo Souza (2016), o conceito de agenda globalmente estruturada está relacionado teoria da AGEE, elaborada por Roger Dale. O autor explica que na globalização atual ocorre uma mudança qualitativa no empoderamento capitalista, em que a economia é a grande chave para a regulação e para a definição das políticas nos níveis nacional e internacional. De acordo com essa teoria, as organizações internacionais não governamentais, definidoras da agenda, pontuam, entre outros, a standardização da educação “o que significa trabalhar com a ideia de que a fixação de normas de desempenho que irão necessariamente melhorar os resultados educacionais, ou seja, implica reduzir a compreensão de educação à noção de altos resultados em testes standardizados” (SOUZA, 2016, p. 469).

Essas reformas são articuladas com a ideia de que é preciso estabelecer instrumentos de regulação, inspirados no modelo de Estado avaliador. Barroso (2005) explicita que o termo regulação está, também, associado ao objetivo de consagrar simbolicamente outro estatuto à intervenção do Estado com relação às políticas públicas. Esclarece que, nesse sentido, o termo regulação é oposto ao de regulamentação. No contexto linguístico de outros países, segundo o autor, o termo regulação aparece associado às reformas na administração do Estado na educação e, também, em oposição ao conceito de desregulação. Nesse caso, essa oposição significa uma ruptura a modelos tradicionais de intervenção do Estado no gerenciamento do sistema público, passando a regular a produção e distribuição de bens e serviços.

Para Barroso (2005), a regulação, enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, compreende não só a produção de regras, como também o funcionamento do sistema. O autor esclarece que há convergências e divergências na regulação das políticas educativas e que elas resultam “da hibridação dos novos modos de regulação com a situação existente; dos processos de sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas” (BARROSO, 2005, p. 738). Desse modo,

Assiste-se, por isso, à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos transformando a ideia de ‘serviço público’ em ‘serviços para clientes’, onde o ‘bem comum educativo’ para todos é substituído por ‘bens’ diversos, desigualmente acessíveis. Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes submercados onde os ‘consumidores’ de educação e formação, socialmente diferenciados, vêm-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais (BARROSO, 2005, p. 742, destaques do autor).

Barroso (2005), ainda, ressalta que a influência das ideias neoliberais na educação se faz sentir por meio de diversas reformas estruturais destinadas a reduzir a intervenção do Estado “na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de ‘encorajamento do mercado’” (BARROSO, 2005, p. 741).

No Brasil, as escolas passaram a ter mais autonomia por meio das políticas que foram sendo adotadas, a fim de atender os princípios da gestão democrática, ao mesmo tempo em que começaram a conviver com estratégias e ferramentas de controle e regulação, o que ocorre com a ascensão de um governo neoliberal (DUARTE, 2019). Nesse contexto, Duarte (2020, p. 73) esclarece que

A autonomia escolar foi apresentada como ponto fulcral da reforma e esteve compreendida enquanto processo de descentralização (administrativa, financeira e pedagógica). No cerne da proposta, encontrou-se o caráter multifacetado dessa prática que, ao mesmo tempo em que busca responder aos anseios de uma gestão democrática, mais participativa, aberta e próxima à comunidade escolar, conservou em sua prática o centralismo burocrático em torno dos cargos de gerência das escolas e dos sistemas de ensino.

Em âmbito nacional, a influência do neoliberalismo na educação ocorre por diversas frentes, a partir dos anos 1990, como esclarece Freitas (2007, p. 145),

No Brasil, esse processo, favorecido pelas diversas frentes de cooperação internacional, propiciou a ênfase aos temas gestão, avaliação, novas alianças e parcerias na educação. No tratamento desses temas, deu-se o estabelecimento de condições necessárias para obter-se uma melhor sintonia entre organismos internacionais e governos (nacional e subnacionais). Foi decisiva para isso a mediação de agentes estatais (dirigentes e burocratas) e de ‘especialistas’ (interlocutores estratégicos) (destaques do autor).

Segundo Barbosa e Vieira (2013), quando a eficácia entrou na agenda das prescrições para a educação, a partir da reforma gerencial na década de 1990, os olhares voltaram-se para a criação de mecanismos de responsabilização, de controle e de avaliação. As políticas de avaliação externa implantadas, a partir de então, contribuíram para a disseminação da premiação pelos resultados. Para os autores, “Há ainda o raciocínio de que a produtividade do professor não é plenamente observável e mensurável, o que requereria formas de incentivo que motivassem/punissem os professores conforme o alcance de resultados estipulados” (p. 416). Tal raciocínio serviu para justificar a implantação das iniciativas de bonificação dos profissionais da educação pelos resultados obtidos pelos estudos nos exames externos. Além do exposto, de acordo com Shiroma e Schneider (2011), a proposta de concessão de incentivo econômico aos professores, como comprovação de “produtividade”, também, é recomendada por consultores do meio empresarial, com a finalidade de condicionar a remuneração aos resultados obtidos em exames.

A implantação de incentivos financeiros no setor educacional estão relacionados à NGP, que tende a sobrevalorizar os mecanismos de controle por desempenho, em que o Estado se configura como órgão avaliador, “estabelecendo acordos que têm como objetivo elevar o grau de comprometimento dos docentes com as metas estipuladas pelo poder executivo por meio das avaliações padronizadas” (DUARTE, 2019, p. 56).

Passone (2014) identificou uma variedade de termos utilizados para descrever as políticas que vinculam a concessão de incentivos monetários aos resultados das avaliações externas. Nessa lógica de produtividade e alto desempenho, relacionados à cultura da performatividade, “o bônus surge como índice de produtividade que, ao lado do gerencialismo, caracteriza as reformas educacionais em que o papel avaliador do Estado prevalece sobre a eficácia e os resultados das políticas públicas” (PASSONE, 2014, p. 443). Além das ações em âmbito nacional, os estados e municípios utilizam a avaliação como instrumento de responsabilização e de prestação de contas pelos resultados. Essas medidas

podem ser observadas quando governos estaduais e municipais passam a utilizar os resultados dos seus próprios sistemas de avaliação ou fazem uso de indicadores do sistema nacional, como o Ideb, para o pagamento de incentivos financeiros para os profissionais do magistério.

De acordo com Zatti (2017) a adoção da avaliação do desempenho docente relacionada ao pagamento de incrementos financeiros foram identificadas em 14 estados brasileiros: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. Em pesquisa realizada por Bauer *et al* (2017), os municípios indicaram o uso de premiações para docentes, com base no desempenho dos alunos em avaliações externas. Essas políticas partem do pressuposto de que “ganhos salariais, não incorporados aos salários e articulados aos resultados da avaliação de desempenho, ampliam a motivação dos trabalhadores em educação para o alcance de metas estabelecidas” (SILVA, 2013, p. 25).

No estado do Ceará, segundo Ramos, Lira e Soares (2012), a reforma gerencial, a partir dos anos de 1990, adotou a gestão da qualidade total como parâmetro passível de classificar, mensurar e comparar as unidades escolares, materializando, portanto, a reforma do Estado proposta nacionalmente. Ao adotar a Gestão por Resultados (GpR) na administração pública, implementou, a partir de 2007, políticas de *accountability* na educação, inclusive vindo a se constituir em referência nacional quando se trata de políticas de avaliação externa.

A concepção de qualidade da educação no modelo gerencialista está atrelada aos resultados das avaliações externas. Considerando o exposto, a articulação entre avaliação externa, prestação de contas e responsabilização visa condicionar os docentes para o cumprimento de metas, o que põe em debate o pagamento de bonificação como forma de valorizar os profissionais do magistério. Importa ressaltar que, de acordo com Piolli (2015), há consenso entre pesquisadores e entidades sindicais do magistério de que a valorização docente deve ocorrer a partir de três dimensões: a formação inicial e continuada; a carreira, o que compreende os salários e os planos de carreira; e as condições de trabalho.

Os marcos legais centrais para a instituição da carreira docente do magistério público da educação básica do país são Constituição Federal, promulgada em 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, prevê que o ingresso em cargo ou emprego público deve ocorrer por meio de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. O artigo 206, estabelece os princípios que devem orientar a oferta do ensino no país. O inciso V, alterado em 2006, pela Emenda Constitucional de nº. 53, de 19 dezembro de 2006, tem a seguinte redação: “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na

forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (BRASIL, 2006).

Como medida importante para a definição da carreira docente no Brasil, as diretrizes para a elaboração dos PCCRs dos profissionais do magistério favoreceram mudanças referentes não só ao enquadramento como também às mudanças nos cargos. Em 1997, de acordo com o que previa a Constituição Federal de 1988 e a Lei do Fundef (1996), a Resolução nº 3 da Câmara de Educação Básica (CBE) do Conselho Nacional de Educação (CNE) fixou as diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

No segundo mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o Fundef, fundo de natureza contábil, foi ampliado para toda a educação básica, dando origem ao Fundeb, Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. De acordo com Ferreira (2009), a diferença básica do Fundeb em relação ao Fundef está na sua composição de impostos e matrículas a serem atendidas, ambos representam parte da política de financiamento para a educação básica de cunho descentralizador de recursos. Segunda a autora, o eixo norteador dessa política seria o acesso e a permanência à educação básica aliado a uma educação de qualidade, bem como a valorização dos profissionais da educação. Contudo Davies (2004) ressalta que o mecanismo do Fundeb é o mesmo do Fundef, ou seja, é uma redistribuição dos impostos existentes, sem acréscimo de recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a complementação federal para alguns estados e municípios.

Em 2008, foi aprovada a Lei nº. 11.738, de 16 de junho de 2008, que regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica. O piso é referente ao vencimento<sup>4</sup> inicial mínimo das carreiras do magistério público da educação básica. Contudo, Ferreira (2009) ressalta que a Lei do Piso, como ficou conhecida, foi instituída em cenário de embates políticos entre o governo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que geraram diversas discussões quanto ao conceito do PSPN. O processo de análise e aprovação do projeto de lei do piso durou cerca de treze meses no legislativo. Ferreira (2009), ainda evidencia que, o piso contempla os três pilares da carreira profissional, salário, formação e jornada, e que para completar os elementos intrínsecos à valorização dos

---

<sup>4</sup> O vencimento básico está contido na remuneração que é composta daquele acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei (LANZA NETO, 2010).

profissionais da educação são necessárias condições apropriadas de trabalho que deve constituir pauta constante das lutas sindicais nos estados e municípios.

Fernandes e Fernandes (2016) apontam que, até o ano de 2015, a maioria das unidades federadas não tinha implantado ou tinha implantado de forma incompleta o PSPN. As autoras afirmam que, tanto o “Fundeb quando o PSPN guardam dimensões de políticas de coordenação federativa, com vistas à redução de assimetrias regionais, ao promover políticas distributivas por meio de recursos destinados aos vencimentos docentes” (FERNANDES; FERNANDES, 2016. p. 285).

É importante destacar que o PSPN atende a três pilares da carreira profissional: salário, formação e jornada. O piso se insere na política do Fundeb, que se estende para toda a educação básica e reconhece a valorização profissional como importante para a qualidade da educação (FERREIRA, 2009).

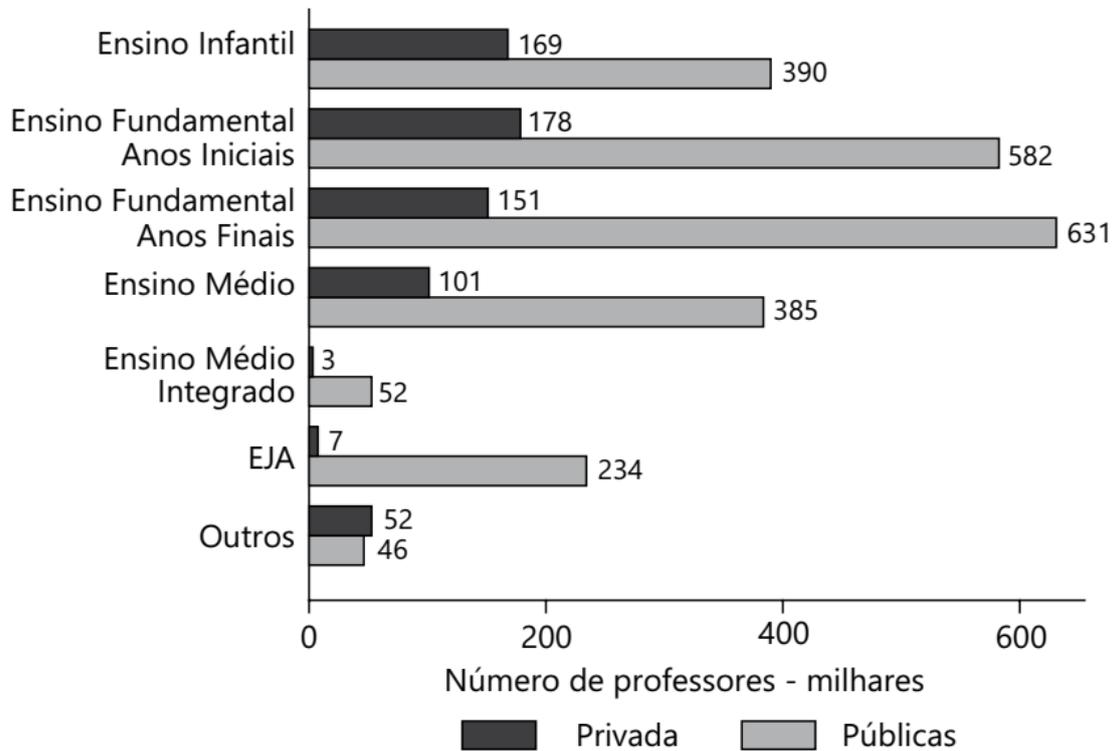
A legislação mais recente relacionada à carreira do magistério consiste no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), Lei nº 13.005/2014, que, em sua Meta 18, prevê a existência, implementação e reestruturação dos PCCRs em estados e municípios, no prazo de dois anos, a partir de sua aprovação em todos os sistemas de ensino e que os mesmos tomem como referência o PSPN (BRASIL, 2014).

Ao discutir os marcos centrais da carreira docente, é preciso, também, conhecer o perfil dos profissionais do magistério, que são um dos alvos das políticas de *accountability*. Hirata, Oliveira e Mereb (2019), em pesquisa sobre o perfil dos professores de educação básica no Brasil no ano de 2017, apontam que as redes públicas concentravam, de maneira bem expressiva, os docentes em todas as etapas da educação básica. Isso ocorre porque a maior quantidade de alunos matriculados estava nas escolas públicas. No período de 2007 a 2017, o número de docentes cresceu, apresentando uma desaceleração a partir de 2014.

Em 2017, na educação básica havia 2.192.224 (dois milhões, cento e noventa e dois mil, duzentos e vinte e quatro) professores, atendendo a 48.608.093 (quarenta e oito milhões, seiscentos e oito mil e noventa e três) alunos matriculados. Os docentes estavam assim distribuídos por etapas: educação infantil, ensino fundamental anos iniciais, ensino fundamental anos finais, Educação de Jovens e Adultos (EJA), ensino médio, ensino médio integrado, educação profissional e educação especial. Desses, na rede pública o maior número 631.200 (seiscentos e trinta e um mil e duzentos) estavam nos anos finais do ensino fundamental e na rede privada com maior número, 178.000 (cento e setenta e oito mil), nos anos iniciais do ensino fundamental. Na EJA, estavam 234.000 (duzentos e trinta e quatro mil) professores nas redes públicas, enquanto na rede privada, apenas 7.000 (sete mil) professores trabalhavam nessa

modalidade. 91,4% (2,0 milhões) dos docentes atuavam em uma única rede de ensino, 78,5% (1,7 milhões) lecionando em uma única escola e 72,5% trabalhando em uma única etapa de ensino (HIRATA; OLIVEIRA; MEREB, 2019). Os dados são apresentados no Gráfico 1.

**Gráfico 1.** Docentes da educação básica no Brasil (2017)



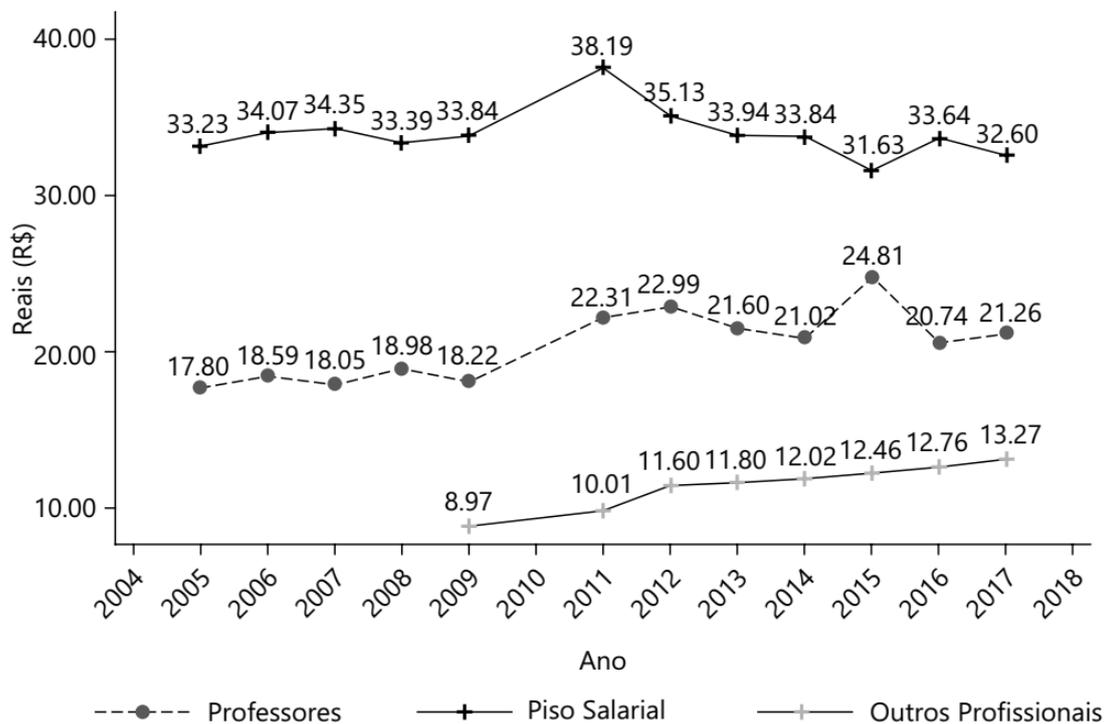
Fonte: Hirata; Oliveira; Mereb (2019)<sup>5</sup>.

Segundo Hirata, Oliveira e Mereb (2019), os professores são, em sua maioria, mulheres que têm maior taxa de participação na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. No ano de 2017, trabalhavam em média 32,5 horas por semana em apenas uma rede de ensino e único turno. Recebem, em média, R\$ 21,20 de salário-hora. Os homens passam a ser maioria no ensino médio, na rede privada e no ensino médio integrado das redes públicas e privadas. A média de idade do professor é superior a 35 anos. Na educação infantil pública, essa média é de 41 anos e na rede privada é de 36 anos. A proporção de professores e alunos na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental é em média 19,39 alunos por professor, de um total de 1.223.790 (um milhão, duzentos e vinte e três mil, setecentos e noventa) professores que estavam nesses níveis na rede pública e privada. Desses, 70,9% com formação adequada dos que trabalhavam na educação infantil e 80,4% dos que estavam nos anos iniciais do ensino fundamental.

<sup>5</sup> Outros se refere aos professores que atuam na educação especial e na educação profissional.

Com relação à remuneração, Hirata, Oliveira e Mereb (2019) indicam que com a instituição do PSPN, em 2009, o salário dos professores da educação básica pública apresenta uma tendência de crescimento, inclusive em comparação a outros profissionais. O Gráfico 2 demonstra a evolução da remuneração, de 2005 a 2017, com implementação do PSPN no ano de 2009.

**Gráfico 2** - Evolução da remuneração dos professores no Brasil (2005 a 2017)



Fonte: Hirata; Oliveira; Mereb (2019);

Conforme destacaram os autores, ocorreram avanços significativos relacionados à legislação referente aos profissionais do magistério no país. Contudo, os dados apresentados no estudo indicam que os professores recebem, em média, menos que outros profissionais com educação superior. Além disso, de acordo com a CNTE, no ano de 2014 a Lei do Piso não foi respeitada em sete estados brasileiros e em outros quatorze não foi cumprida em sua integralidade.

Piulli (2015), ao analisar as condições de realização do trabalho do professor no país, aponta que as iniciativas de responsabilização e de controle do trabalho docente adotadas, decorrentes do discurso da qualidade total e do neotecnicismo pedagógico, que vem sendo implantadas nas redes de ensino, com o objetivo do alcance das metas do Ideb, têm contribuindo para a implantação de processos de intensificação e de redução da autonomia do professor.

Nesse contexto, segundo Schneider (2017), a criação do Ideb representou um avanço em relação ao modelo de *accountability* em curso no país e às condições de implementação de medidas mais auspiciosas de prestação de contas e de responsabilização.

Considerando o exposto, para a compreensão do objeto pesquisado neste trabalho, analisamos o contexto histórico em que ocorre a instituição das dimensões da *accountability*, avaliação externa, prestação de contas e responsabilização, a partir dos anos de 1990 até o ano de 2019. Esse percurso favoreceu diversas indagações e com o objetivo de entender as contradições presentes no que se tem previsto nos documentos, como a defesa da democratização e da qualidade do ensino e a ênfase em políticas pautadas na classificação e na meritocracia. Essas indagações estão relacionadas na compreensão de como ocorre a regulação do trabalho docente, de forma mais específica nas redes municipais pesquisadas, por meio das políticas de *accountability*.

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro, que consiste na introdução, delimitamos o objeto de estudo, os conceitos utilizados no trabalho, o referencial teórico-metodológico e a caracterização do *locus* de pesquisa. Nele é apresentado como o estudo foi realizado. O segundo capítulo, “A reforma do Estado e da educação pública brasileira a partir da década de 1990”, analisa a implantação de políticas de avaliação externa, que se iniciam em 1990, a partir da reforma do Estado e da educação pública, pautadas no neoliberalismo que favorece mudanças na administração pública. O capítulo analisa, também, como as reformas favorecem a instituição de mecanismos de regulação do trabalho docente em estados e municípios brasileiros.

No terceiro, “Políticas de *accountability* na educação cearense (2007 a 2019)”, são analisadas as principais políticas de avaliação externa da educação no estado do Ceará e as medidas de responsabilização e de prestação de contas instituídas. É apresentada a organização do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), bem como das iniciativas, de âmbito estadual, que têm como referência o desempenho dos alunos em avaliações externas e que envolvem as escolas das redes municipais, o Prêmio Escola Nota Dez e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic).

No quarto capítulo, “Políticas de *accountability* nas redes municipais de ensino do Cariri cearense (2007-2019)”, é apresentada a análise das políticas de *accountability*, instituídas em municípios da Região Metropolitana do Cariri. Nesse capítulo, são examinadas as articulações entre avaliação externa, responsabilização e prestação de contas nas políticas adotadas nas redes públicas municipais. O trabalho analisa as definições constantes nos PCCRs dos profissionais do magistério público municipal e nos PME (2015-2025) acerca da avaliação externa e da

criação de políticas de bonificação. Examina, também, a aprovação de leis municipais específicas relativas à instituição de medidas de premiação e punições para docentes. Por fim, nas considerações finais, são traçadas reflexões acerca da adoção dos mecanismos de controle do trabalho docente que tem com referência modelos de *accountability* inseridos em uma lógica neoliberal de desresponsabilização do Estado e culpabilização dos profissionais da educação pelos resultados das escolas, discutindo as possíveis implicações para a educação básica nacional, estadual e municipal.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO E *LÓCUS* DA PESQUISA

Nesse capítulo é apresentado o referencial teórico-metodológico da pesquisa que parte da teoria de Estado ampliado de Gramsci e tem como referência a análise histórico-dialética. O trabalho adotou a revisão bibliográfica acerca da temática das políticas de *accountability* implantadas no Brasil e no estado do Ceará e a análise de documentos normativos e legais que tratam das políticas de avaliação externa, prestação de contas e responsabilização, disponibilizados por órgãos dos governos dos municípios que constituíram nosso *lócus* de pesquisa, do estado do Ceará e federal. Para caracterizar os municípios pesquisados foi feita análise de dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), IBGE e de dados educacionais disponibilizadas pelo Laboratório de Pesquisas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), elaborados com base em informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

### 2.1 Referencial teórico-metodológico

De acordo com Gamboa (2007), toda investigação supõe um corpo teórico e esse deve ter um método que lhe seja apropriado. Partindo desse entendimento, a pesquisa parte da teoria de Estado ampliado de Gramsci, que contempla a discussão do que é o Estado educador. Para alcançar os objetivos propostos e os questionamentos levantados, a partir do referencial teórico gramsciano, o trabalho também trata sobre os conceitos relacionados ao papel regulador e avaliador do Estado, trazidos por Barroso (2005) e Freitas (2005), respectivamente. O percurso metodológico da pesquisa ocorreu por meio da análise histórico-dialética das categorias, avaliação externa, responsabilização e prestação de contas.

O estudo das políticas de *accountability* no contexto internacional, nacional, estadual e local, realizado na presente dissertação de mestrado, fundamentou-se numa análise histórico-dialética do objeto. Nosella e Buffa (2005) afirmam que o método dialético é fundamental em pesquisas sobre educação, pois, através dele, é possível relacionar o particular com a totalidade social. Neste trabalho, as categorias do método do materialismo histórico dialético, historicidade, totalidade e contradição foram fundamentais para a compreensão do objeto como parte de processos sociais mais amplos, situados em contextos históricos que o determinam e que por ele são determinados. As contradições entre o anunciado, a defesa da qualidade, e um projeto de sociedade que exclui e seleciona, pautado na meritocracia, entre os diferentes

interesses que perpassam as políticas de avaliação externa, de responsabilização e de prestação de contas, também consistiram em dimensão importante na presente pesquisa.

A historicidade, segundo Araújo (2002), é uma categoria ontológica do ser social, portanto, é “parte da própria vida dos homens. É a marca da atividade dos homens objetivada no mundo concreto. A historicidade é uma categoria do ser e está presente no conhecimento, na medida em que este é concebido como uma relação reflexiva entre o sujeito e o objeto” (ARAÚJO, 2002, p. 3). A categoria da totalidade representa uma unidade de complexos, que estão presentes no mundo e que o próprio ser é uma totalidade em desenvolvimento e a história o movimento do ser. “Portanto, para o sujeito conhecer a realidade na sua totalidade, necessita desvendar os complexos que a compõe” (ARAÚJO, 2002, p. 3).

Com relação à contradição, Araújo (2002) afirma que, para conhecermos o real da totalidade, é necessário conhecer a sua historicidade e perceber as contradições presentes nela. De acordo com Netto (2011), a questão crucial reside em explicar as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades. Marx, ao estudar a sociedade burguesa, considera-a como uma totalidade concreta e que, segundo Netto (2011), é uma totalidade dinâmica, seu movimento resulta do caráter contraditório de todas as totalidades. A partir dessa concepção teórico metodológica de Marx, cabe à pesquisa descobrir a natureza dessas contradições. “Sem as contradições, as totalidades seriam *totalidades inertes*, mortas- e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação” (p. 57, destaques do autor)

Concordamos com Gamboa (2007), quando ele aponta que os fenômenos educacionais devem ser abordados considerando sua historicidade. “No caso da educação, suas transformações estão relacionadas com as transformações culturais e sociais. Sua dinâmica depende das mudanças sociais.” (p. 74). Partindo-se da perspectiva do materialismo histórico dialético, o objeto de estudo, as políticas de *accountability*, insere-se em um contexto de reordenamento político e econômico. Com isso, possibilita-se a compreensão do objeto nas suas articulações entre as dimensões macro e micro. É visto como uma totalidade social, pois não possui um fim em si mesmo e altera-se de acordo com a realidade. E como afirma Gamboa (2007), é necessário compreender a dinâmica da sociedade onde os processos educativos se realizam e adquirem sentidos.

De acordo com Netto (2011), é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador. “O método implica, para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações” (NETTO, 2011, p. 53). Quanto mais o sujeito avança na pesquisa, mais determinações se revelam. “Uma questão crucial consiste

em descobrir as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade” (NETTO, 2011, p. 57)

Sobre essa concepção metodológica, Masson (2007, p. 111) acrescenta:

Marx afirma que o estudo da essência de determinado fenômeno se dá pela análise da forma mais desenvolvida alcançada por tal fenômeno. Contudo, a essência do fenômeno não se apresenta ao pesquisador imediatamente, por isso é necessário realizar a mediação pelo processo de análise, que se caracteriza como abstração. Desse modo, o método é dialético, pois a apropriação do concreto pelo pensamento científico se dá pelo complexo de mediações teóricas abstratas para se chegar à essência do real, e é materialista porque o conhecimento científico se constrói pela apropriação da essência da realidade objetiva.

Tendo como fundamento o referencial teórico marxista, o trabalho adotou o conceito ampliado de Estado de Antonio Gramsci. A sua teoria compreende o Estado como uma soma de forças. Como bem esclarece Liguori (2017), a expressão “Estado ampliado” é utilizada por Gramsci, entendendo o novo protagonismo do Estado registrado no século XX, em contextos políticos diversos, tanto no campo econômico, quanto na organização da sociedade e na criação do consenso.

Segundo Gramsci (2007), por "Estado" deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho "privado" de hegemonia<sup>6</sup> ou sociedade civil (p.255,). Esse conceito compreende o Estado em sentido amplo, que comporta duas esferas indissociáveis que são a *sociedade política*, também chamada por Gramsci de Estado em sentido estrito ou de Estado-coerção, e a *sociedade civil*. A *sociedade política* é formada por um conjunto de mecanismos, no qual a classe dominante detém o poder e se identifica com os aparelhos de coerção. Tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado, controlados pela burocracia executiva e policial-militar. A *sociedade civil* é constituída pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias. Compreende o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultural (revistas, editoras, jornais, meios de comunicação em massa etc.) É neles que a hegemonia, enquanto figura social, se manifesta. A *sociedade civil* "é portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito” (COUTINHO, 1999).

Moraes (2010) afirma que, no entender de Gramsci, a hegemonia pressupõe a conquista do consenso e da liderança cultural e político-ideológica “de uma classe ou bloco de classes

---

<sup>6</sup> “Os portadores materiais da sociedade civil são os que Gramsci chama de aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política” (COUTINHO, 1999, p. 77).

sobre as outras. Além de congregar as bases econômicas, a hegemonia tem a ver com entrechoques de percepções, juízos de valor e princípios entre sujeitos da ação política” (MORAES, 2010, p. 54).

Na concepção gramsciana, o Estado também deve ser concebido como ‘educador’, pois, cria um novo tipo ou nível de civilização. Para Gramsci(2007), a tarefa educativa e formativa do Estado tem como fim sempre criar novos e mais elevados tipos de civilização, o que significa “ ‘adequar’ a civilização e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também novos tipos de humanidade” (GRAMSCI, 2007, p. 23, grifo do autor).

É preciso entender também que, de acordo a teoria de Gramsci, o Estado moderno não pode ser compreendido somente como aparelho burocrático-coercitivo, mas também como espaço dos “organismos” da sociedade civil, onde os cidadãos também manifestam suas propostas para a educação (SILVA, 2004). Ao fazer uma análise sobre a educação em Gramsci, Nosella e Azevedo (2012) enfatizam que a educação depende da formatação de políticas públicas, sendo o Estado, não só o governo, o grande orquestrador.

É importante frisar que tratar de políticas públicas para a educação é tratar do Estado, que ao mesmo tempo é produtor e produto de políticas públicas. Esse especial ente não é homogêneo em sua composição, está eivado de contradições, ou seja, o Estado é passível de ser objeto de disputa entre atores pertencentes a campos sociais diversos e, concomitantemente, influenciar o arranjo espacial de qualquer campo social e a vida de seus atores. Ele próprio, o Estado, portanto, é um (mega e meta) campo social (NOSELLA; AZEVEDO, 2012, p. 29).

Para Gramsci, “o Estado não se impõe somente pela força, mas também pela ideologia e pela cultura, fenômenos sociais que, em grande medida, tem a escola e a educação como vetores” (NOSELLA; AZEVEDO, 2012, p. 29). A escola integra o conjunto das instituições civis “que formam a opinião pública, que criam e difundem a ideologia e a cultura, representa o polo do consenso no Estado” (NOSELLA; AZEVEDO, 2012, p. 29).

A escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido: mas, na realidade, para este fim tende uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes (GRAMSCI, 2007, p. 284).

De acordo com Nosella e Azevedo (2012), tratar de políticas públicas para a educação é tratar do Estado, que ao mesmo tempo é produtor e produto de políticas públicas. Freitas (2005), ao analisar a noção de Estado-Educador, esclarece que, nele, se condensam a dimensão política e a dimensão cultural da ação estatal na produção de hegemonia e dominação. “Essa noção foi tomada como instrumento de análise da atuação estatal sintetizada

na expressão ‘Estado-avaliador’ ” (p. 131, destaque da autora). De acordo com a autora, a expressão foi utilizada inicialmente por Guy Neave (1988, 1998), em trabalhos sobre políticas de ensino superior. Segundo Afonso (2000), esse termo traduz o interesse demonstrado por parte de governos neoconservadores e neoliberais pela avaliação.

Esta expressão que significa, em sentido amplo, que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos (AFONSO, 2000, p. 49, destaque do autor).

Partindo da Teoria de Estado ampliado de Gramsci, Silva (2004) afirma que a “definição e implantação das políticas públicas decorrem, em boa parte, do enfrentamento das propostas apresentadas por sujeitos políticos coletivos agrupados nos aparelhos privados de hegemonia” (p. 24). Com essa perspectiva, e em referência ao estudo de Freitas (2005), esta investigação trata do conceito de Estado educador e de como ele se manifestou e operou como Estado-avaliador no Brasil, compreendendo também sua função de regulação das políticas públicas.

Partindo dessa concepção, segundo Freitas (2007), ao analisar o contexto brasileiro, a relação entre Estado e educação tem manifestado suas transformações na forma de crescentes questões educacionais, em que o Estado tende a atuar na dimensão supranacional e nacional. Além disso, um emergente Estado-avaliador “parece tocar todas as zonas do sistema, tendo na exigência de eficiência sua principal justificativa, de modo que a avaliação do produto acaba por refletir no processo” (FREITAS, 2007, p. 145). A autora, ainda, esclarece que,

Tendo natureza histórica, o Estado-educador e o Estado-avaliador emergem do contexto histórico que define e emoldura o próprio Estado e a sua relação com a sociedade. Isso exigiu, num primeiro momento, considerar o Estado como realidade contextualizada e em transformação, bem como a sua relação com a educação. Feito isso, prossegue-se com a análise da dimensão pedagógica e da dimensão educativa da atuação estatal, focando a repercussão de iniciativas de avaliação em larga escala em unidades da federação, assim como a intencionalidade declarada de tais iniciativas, os princípios que a regeram, as estratégias utilizadas e algumas evidências em termos de aprendizagens, de difusão de elementos culturais e de indução de disposições e comportamento (FREITAS, 2007, p. 135).

Freitas (2005) afirma que do ponto de vista de análise do Estado, a avaliação tornou-se uma estratégia útil para a gestão da educação voltada ao modelo gerencial. Usar a avaliação como instrumento de controle por parte do Estado não é algo novo, os exames tradicionais, relacionados à aplicação de provas, começam a se desenvolver ao longo do século XIX em outros países. (AFONSO, 2007). Com relação ao Brasil, o “Estado passa, então, a se configurar como um “órgão-avaliador”, estabelecendo acordos que têm como objetivo elevar

o grau de comprometimento dos docentes com as metas estipuladas pelo poder executivo por meio das avaliações padronizadas” (DUARTE, 2019, p. 56).

Partindo-se dos pressupostos da regulação avaliativa, tem-se, como princípio político-administrativo e pedagógico, a modernização da gestão se deriva em quatro princípios, que são: 1. orientação para resultados objetivos e mensuráveis; 2. flexibilidade administrativa; 3. autonomia gerencial e 4. controle hierárquico gerencial (FREITAS, 2007).

Nessa lógica, o princípio educativo que orienta a regulação avaliativa estatal consiste em formar gestores, técnicos e professores para “serem capazes de agir em conformidade com a cultura e as técnicas gerenciais modernas, bem como fomentar, direcionar e catalisar demandas políticas como estratégia privilegiada” (FREITAS, 2007, p. 168). Aqui, Freitas (2007) refere-se a uma educação de demandantes e responsáveis que têm função operacional e gerencial, orientada para mudanças culturais por meio de uma pedagogia da regulação de desempenho e controle de resultados. Dentro dessa lógica de livre mercado, o neoliberalismo olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade que entende que só produz o avanço social com qualidade, depurando a ineficiência através da concorrência (FREITAS, 2018).

É a partir dos princípios do Estado avaliador que, no Brasil, se logrou acrescentar, à tradicional regulação legal-burocrática, a regulação avaliativa conjugada à informação educacional (FREITAS, 2005). Nesse panorama, tornou-se necessário analisar como as políticas de *accountability* têm sido instituídas em redes públicas municipais da Região Metropolitana do Cariri cearense, considerando a inserção dessa região numa totalidade histórica e social e suas particularidades, como municípios de pequeno porte situados no estado do Ceará e na região Nordeste do país. Considerando o exposto, a pesquisa buscou identificar o conteúdo e as diferentes propostas voltadas ao estabelecimento da avaliação externa como mecanismo de regulação educacional e as iniciativas que visam ao cumprimento de metas, associadas às formas de controle dos resultados em testes estandardizados e às iniciativas de premiação/punição de docentes, considerando esses resultados.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa foi desenvolvida com base em revisão bibliográfica acerca da temática investigada e na análise de documentos. A revisão teve como propósito contextualizar o objeto de estudo no campo da pesquisa em política educacional. Como afirmam Vosgerau e Romanowski (2014), as revisões são necessárias porque fornecem um panorama histórico sobre o tema estudado, de modo que a sua utilização serve como referência para a investigação do pesquisador.

Partindo-se desse entendimento, a revisão bibliográfica contemplou trabalhos que tratam das políticas de avaliação externa e das políticas de *accountability* no Brasil e no estado

do Ceará, que integram as iniciativas de avaliação externa, de prestação de contas e de responsabilização de docentes da educação básica. Para investigar tais temáticas, foi realizado um levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Ao inserirmos as palavras-chave, políticas de *accountability*, avaliação externa e responsabilização, foram apontados dez trabalhos que discutiam, de forma direta e indireta, as três dimensões da *accountability*. Selecionamos, entre eles, as dissertações de Silva (2013), Zatti (2017) e Nascimento (2013), que analisam a reforma gerencial e suas vinculações com a formação de professores e políticas de avaliação do trabalho docente. Também, as dissertações de Valdevino (2018), Coelho (2013), Correa (2018) e Oliveira (2018), que tratam sobre a política educacional no estado do Ceará. O levantamento bibliográfico, também, foi realizado na base periódicos da *Scientific Electronic Library Online*<sup>7</sup> (SciELO) e nos anais dos simpósios nacionais da Associação Nacional de Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), realizados bianualmente, e das reuniões científicas da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), com busca direta de trabalhos relacionados ao tema da pesquisa.

Considerando os objetivos e o período de recorte da nossa investigação, e como fonte principal de dados da presente dissertação, foi realizado amplo levantamento de documentos, legais e normativos, que tratam das políticas de avaliação externa, prestação de contas e responsabilização, disponibilizados por órgãos dos governos municipais, que constituíram a investigação, do estado do Ceará e federal, visando identificar e analisar as políticas e medidas instituídas e compreender as possíveis articulações das categorias analisadas em nosso trabalho.

Os documentos, nessa pesquisa, referenciado em Evangelista (2012), foram analisados como fonte primária, que expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais. A autora compreende que os processos de produção de diretrizes políticas para a educação estão presentes em documentos oficiais e oficiosos publicados em suporte de papel ou eletrônico. Os documentos de política educacional que Evangelista (2012) se refere são: leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, livros de registros, regulamentos, relatórios, livros, textos e correlatos. Contudo ela ressalta que documento pode ser qualquer tipo de registro histórico e que para sua análise é necessária uma reflexão de largo espectro – uma decomposição da fonte, uma separação entre essência e aparência-para que sua vida

---

<sup>7</sup> SciELO é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros.

apareça. Os documentos derivam de determinações históricas que devem ser apreendidas no movimento da pesquisa. O documento é história.

Com base em Evangelista (2012), que considera que as fontes primárias trazem as marcas de sua produção original, de sua história, foi definido o período da pesquisa e a análise documental seguiu os seguintes passos: localização, seleção e a sistematização dos documentos. Dessa forma foi possível compreender como quando, como, por quem e por que foram produzidos os documentos utilizados nesse trabalho, o que contribuiu com o estudo mais aprofundado do material utilizado na pesquisa.

Os documentos, para Lüdke e André (1986, p. 39), “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.” Na perspectiva adotada nessa investigação, não deixamos de considerar o contexto de produção dos normativos, pois os documentos nos forneceram dados oficiais, emitindo informações e possibilitando a compreensão do objeto estudado

Segundo Evangelista (2012), por meio da reflexão de largo espectro relacionado à decomposição da fonte e à separação do que é essencial, conclui-se que todos os documentos são importantes, em graus diferenciados, e expressam determinações históricas que estão no cerne do *corpus* documental.

O *corpus* da investigação consistiu nos documentos legais e normativos dos governos federal, do estado do Ceará e dos nove municípios que integram a pesquisa, com ênfase nos que foram publicados no período de 2007 a 2019. Os documentos analisados foram publicados em suporte de papel ou eletrônico. Com base na afirmação de Evangelista (2012), ao entender que os documentos podem ser conseguidos em suportes materiais diferentes, como bancos de dados, *sites*, artigos, livros, entre outros.

O agrupamento e a sistematização seguiram a ordem cronológica, correspondente às iniciativas governamentais. Entre os documentos da União analisados no trabalho destacam-se LDBEN (1996), PNE (2014-2024) e leis e normas específicas referentes às avaliações externas. Com relação à legislação estadual cearense, foram analisados as normas vinculadas à criação do Spaece, Paic e de leis específicas que vinculam os resultados em avaliações externas à premiação dos profissionais e alunos e, também, realizar repasses financeiros aos municípios, buscando compreender a relação dessas leis com a Gestão por Resultados (GpR), como modelo de administração pública que tem sido adotado pelo governo estadual.

A busca pelos documentos de âmbito municipal contemplou, prioritariamente, o que estava à disposição em suporte eletrônico *on-line*. Para tal, foram utilizados os *sites* das prefeituras e câmaras municipais. Neles nossa ênfase foi a localização e seleção das leis

instituídas pelos municípios da Região Metropolitana do Cariri, que preveem premiação ou bonificação para docentes, criação de sistemas municipais de avaliação externa e notícias relacionadas às medidas de *accountability*. Foi feita a recolha de documentos e sua classificação, a fim de caracterizá-los, buscando estar atentos a sua confiabilidade e rigor da pesquisa. Na medida que os dados foram sendo coletados, foram organizados para análise, considerando a ordem cronológica e a temática tratada, considerando os objetivos da pesquisa.

Primeiro, foram analisados os PCCRs, publicados no período de 2003<sup>8</sup> a 2019. A aprovação dos planos é prevista na LDBEN (1996), que estabelece que os sistemas de ensino devem promover a valorização dos profissionais da educação assegurando-lhes, nos termos de planos de carreira do magistério, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996, Art. 67). Pelo exposto, a LDBEN (1996) já prevê, entre outros, como mecanismo de valorização docente, a progressão funcional baseada na avaliação do desempenho.

Esse período se justifica à medida que a Resolução nº. 02/2009 da CNE/CBE estabelece que todos os municípios deverão elaborar ou adequar seus PCCRs até 31 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009). Tal definição, foi reforçada pela Resolução de nº. 05/2010 da CNE/CBE, que fixa as diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as redes municipais a serem elaborados, previstos inicialmente na Resolução CNE nº. 10, de 08 de Outubro de 1997. Além delas, a Meta 18 do PNE (2014-2024) estabelece, no prazo de dois anos, a elaboração de PCCRs para profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

No estudo dos PCCRs, foi verificado de que forma estão estruturados, enfatizando a identificação da previsão de gratificação temporária, com base no desempenho dos alunos em avaliações externas. Esse critério parte do pressuposto de que a previsão dessa gratificação foi instituída como um instrumento de responsabilização, que visa cumprir as metas estabelecidas pelos municípios, com o escopo de elevar as médias das escolas municipais no Ideb e Spaece.

Em seguida, foram analisados os Planos Municipais de Educação (PME/ 2015-2025). Prevista no PNE (2014-2014), que estabelece que os planos municipais devem ser elaborados em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. A análise dos planos

---

<sup>8</sup> A data inicial referente aos PCCRs justifica-se pelo fato de que, em dois municípios, a Lei que está em vigor foi publicada no ano 2003.

teve como foco identificação de metas e estratégias relacionadas à avaliação externa e à modelos de *accountability*.

Por fim, foram identificadas as leis municipais que criaram sistemas municipais de avaliação externa e de premiação/punição dos profissionais da educação e, até estudantes, vinculadas ao cumprimento de metas estabelecidas para as escolas das redes públicas municipais.

O estudo dessas políticas, previstas nos PCCRs, PMEs e em leis específicas, buscou analisar a existência de articulações entre as três dimensões das políticas de *accountability* na educação municipal da Região Metropolitana do Cariri cearense. Com o agrupamento dessas iniciativas, foram elaborados dois quadros, um com as leis municipais, que criaram sistemas de avaliação externa no âmbito local, e outro que agrupa a legislação que instituiu bonificação e premiação/punição para os docentes. Ambos quadros constam nos apêndices da dissertação (Apêndice A e B).

A caracterização dos municípios estudados foi feita por meio da análise de dados disponibilizados pelo IPECE e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>9</sup> e pelo IBGE. Foram utilizados, também, os dados educacionais disponibilizadas pelo Laboratório de Pesquisas Educacionais da UFPR, elaborados com base nos micro dados disponibilizados pelo INEP. Esses dados, possibilitaram a apresentação de um panorama da Região Metropolitana do Cariri cearense, com as principais características socioeconômicos e educacionais da região, que é exposto a seguir.

## **2.2 Caracterização do *locus* da pesquisa**

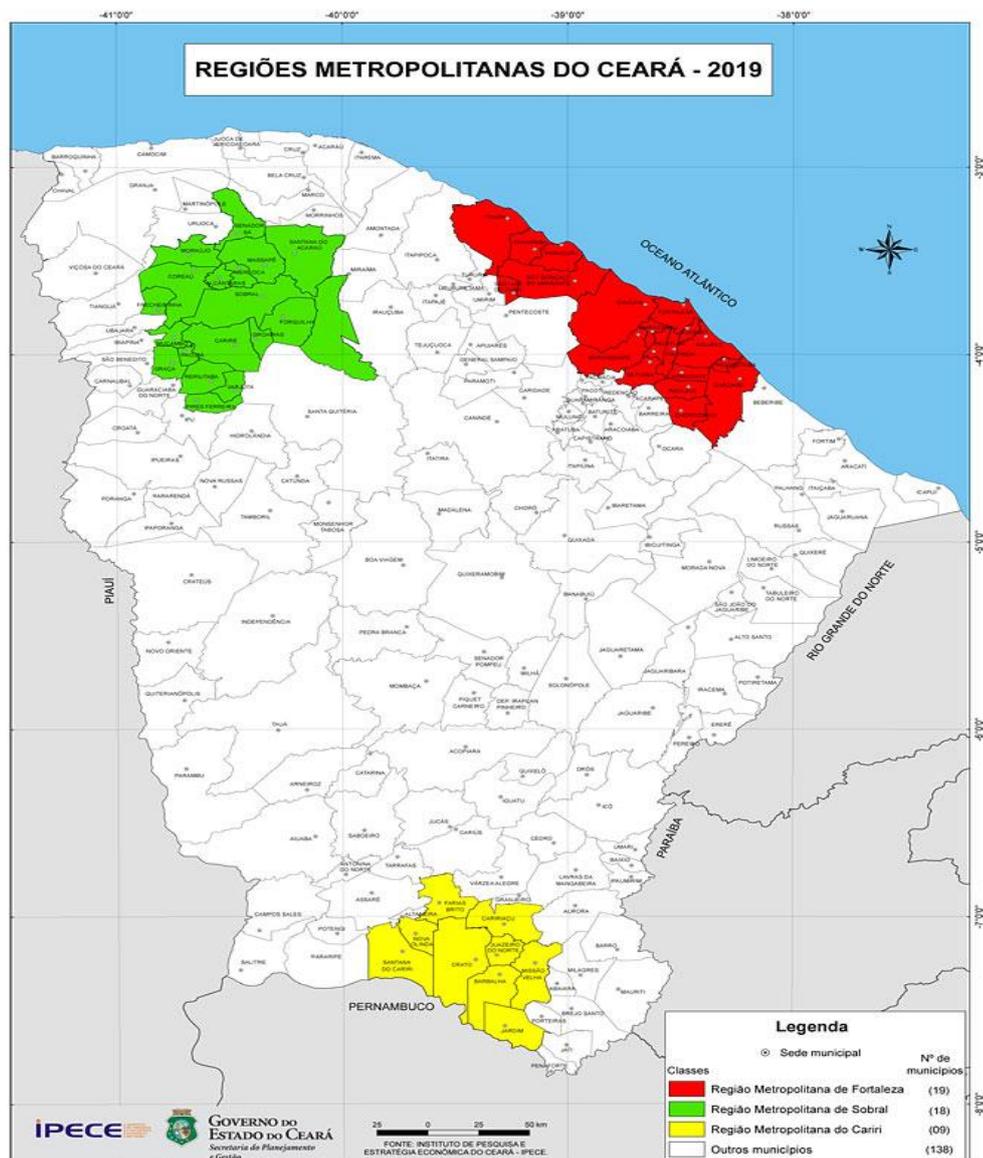
De acordo com o IBGE, no Brasil, as Regiões Metropolitanas (RM) são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar estadual, de acordo com a determinação do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (IBGE, 2020). No Estado do Ceará, três Regiões Metropolitanas foram criadas por meio de leis estaduais. A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada em 1973, também conhecida como grande Fortaleza, é composta por 19 municípios e tem o maior número de habitantes, 4.051.744, segundo dados do IBGE de 2017. Tem como sede a capital do estado, Fortaleza. A segunda a ser criada, em 2009, foi a Região Metropolitana do Cariri (RMC), localizada ao sul

---

<sup>9</sup> O Atlas é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios e das regiões metropolitanas, e que também traz outros indicadores. É coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação João Pinheiro (FJP) (PNUD, 2020).

do estado e composta por nove municípios, tendo o município de Juazeiro do Norte como sede. A terceira, criada em 2016, trata-se da Região Metropolitana de Sobral (RMS), formada por 18 municípios, sendo Sobral a sede (IPECE, 2018). No Mapa 1, abaixo, consta, em destaque, a localização das regiões metropolitanas em estudo.

**Mapa 1.** Estado do Ceará: regiões metropolitanas (2019)



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) (2018).

A Região Metropolitana do Cariri está localizada na região do Cariri cearense que, segundo dados do IPECE (2018), tem como características dominantes geoambientais os domínios naturais da chapada do Araripe, sertões e serras secas. A origem de sua denominação está relacionada aos índios da nação Kariri, que foram os primeiros habitantes da região. Seu povoamento, posteriormente, é efetuado por baianos, seguido por sergipanos, em pleno período

do ciclo do gado (OLIVEIRA, 2014). Com relação à ocupação da região, Oliveira (2014, p. 30) esclarece:

Em virtude das qualidades ambientais propícias ao cultivo da terra formou-se uma economia agrícola com base na agroindústria canavieira. Em menor porte o algodão e a cultura de subsistência tiveram participação significativa na economia local. As primeiras sesmarias caririenses datam do início do século XVIII, dentre elas destacam-se às que deram origem às vilas de Crato e Jardim.

De acordo com Oliveira (2014), devido a sua condição climática, o Cariri apresentava vantagens locacionais em relação ao sertão em geral, o que contribuiu para o seu desenvolvimento. A partir de 1850, passou a receber influência de comerciantes de outras cidades do Ceará. Nas décadas seguintes, as cidades de Crato, Barbalha e Juazeiro do Norte já se destacavam economicamente no interior do estado. Juazeiro do Norte, antes povoado do município de Crato, foi elevado à categoria de cidade no ano de 1911. A região possui uma grande diversidade cultural e socioeconômica, como afirma Pais (2014, p. 148),

Historicamente, o Cariri cearense sempre apresentou papel relevante frente às outras regiões do Estado do Ceará, nas instâncias sociais, econômicas e políticas. A região está em contínuo processo de desenvolvimento, implanta políticas públicas direcionadas ao aproveitamento das riquezas naturais, pautado em valores do trabalho, da fé, da cultura regional do povo que preserva costumes e crenças. A diversidade socioeconômica da Região do Cariri tem contribuído significativamente para os avanços da região permeando os setores econômicos, desde o menor município em termos populacionais até o mais desenvolvido economicamente.

A dinamização das atividades econômicas permitiu o crescimento da região, o que levou a um novo momento de sua urbanização, que foi a criação da Região Metropolitana do Cariri. A política de implantação da RMC, a partir de 2009, integra as ações do Programa Cidades do Ceará – Cariri Central – desenvolvido pela Secretaria Estadual das Cidades (PAIS, 2014). Compõem a região os municípios de Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, como demonstra o Mapa 2, a seguir.

A Região Metropolitana do Cariri, segundo dados do IPECE (2018), tem sua maior concentração populacional nos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, sendo os maiores da região. Juazeiro do Norte funciona como polo de desenvolvimento na região sul do Estado do Ceará e regiões circunvizinhas, acompanhado em importância econômica e populacional por Crato e Barbalha. A conurbação<sup>10</sup> desses municípios deu origem ao termo CRAJUBAR, com as iniciais do nome dos três municípios (RODRIGUES *et.al.*, 2016).

---

<sup>10</sup> Segundo Villaça (1998), a conurbação ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, pertençam eles, ou não, a outros municípios.

**Mapa 2.** Região Metropolitana do Cariri cearense



Fonte: IPECE (2015).

De acordo com o Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses de 2018, organizado pelo IPECE, a Região Metropolitana do Cariri teve um crescimento de 5,38% da população entre 2012 e 2018. No ano de 2018, a população da Região Metropolitana do Cariri correspondeu a um total de 605.518 (seiscentos e cinco mil, quinhentos e dezoito) habitantes, o que representa uma porcentagem de 6,67% (seis vírgula sessenta e sete por cento) da população cearense, que no mesmo período era de 9.075.649 de habitantes. A taxa geométrica de crescimento da população no mesmo período, 2012 a 2018, foi de 0,88% (IPECE, 2018).

Com relação à mortalidade infantil, os municípios da região apresentaram, em 2012, as maiores taxas em relação às demais regiões do estado, mas, no ano de 2017, foi revertida, o que representou uma queda de 31,47%. De acordo com o panorama, esse é um importante indicador de saúde, que consiste no número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, em um certo ano (IPECE, 2018).

De acordo com o IPECE, também, ocorreu um crescimento no número de empregos, entre 2012 e 2016, na Região Metropolitana do Cariri, representando um crescimento nominal de 15,82%, superando as regiões metropolitanas de Fortaleza e de Sobral. Suas principais atividades econômicas são os serviços, indústria e agropecuária. Em 2016, a região possuía um total de 2.419 mil indústrias, o que representa um crescimento de 25,86%, comparado a 2012. Na região, também, houve um crescimento de 40,20% do Produto Interno Bruto (PIB), indicador que revela a atividade econômica de uma determinada região. Expresso em termos *per capita*, nos dados analisados pelo IPECE, esse cálculo representa a razão entre o PIB e o número de habitantes e em comparação com dados no período de 2012-2016, a região do Cariri obteve o maior crescimento nominal desse indicador, comparada às outras duas regiões metropolitanas do Ceará (IPECE,2018).

Outro indicador importante é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2020), é uma medida composta por três indicadores do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Ele a adequa à metodologia do IDH global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais, passando a incluir o IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. Os dados disponibilizados se referem aos anos de 1991, 2000 e 2010, e comparam a taxa de crescimento referente aos três componentes. A Região Metropolitana do Cariri não possui dados coletados no período anterior ao ano de sua criação, 2009. Na Tabela 1, é apresentado o IDHM do Brasil, do estado do Ceará e dos nove municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri, de 1991 e 2010.

**Tabela 1.** IDHM – Brasil, Ceará e Municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (1991-2010)

Dependência Administrativa	IDHM		IDHM renda		IDHM longevidade		IDHM educação	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Brasil	0,493	0,727	0,647	0,739	0,662	0,816	0,279	0,637
Ceará	0,405	0,682	0,532	0,651	0,613	0,793	0,204	0,615
1. Barbalha	0,381	0,683	0,476	0,613	0,663	0,817	0,175	0,637
2. Caririáçu	0,245	0,578	0,365	0,549	0,503	0,730	0,080	0,483
3. Crato	0,444	0,713	0,533	0,655	0,613	0,822	0,267	0,673
4. Farias Brito	0,308	0,633	0,410	0,541	0,503	0,774	0,142	0,605
5. Jardim	0,304	0,614	0,400	0,547	0,635	0,779	0,111	0,542
6. Juazeiro do Norte	0,419	0,694	0,533	0,644	0,613	0,810	0,225	0,642
7. Missão Velha	0,302	0,622	0,420	0,579	0,587	0,754	0,112	0,552
8. Nova Olinda	0,313	0,625	0,399	0,567	0,583	0,779	0,132	0,554

9. Santana do Cariri	0,302	0,612	0,406	0,527	0,583	0,779	0,116	0,557
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: PNUD (2020).

A Tabela 1 revela que, no último ano em que os indicadores foram divulgados, 2010, o estado do Ceará se mantém abaixo da média do Brasil. No âmbito da Região Metropolitana, somente os municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte ficaram acima do IDHM apurado no Ceará, enquanto o município de Santana do Cariri possui o menor índice. Em relação ao IDHM Educação<sup>11</sup>, as três cidades aparecem com os seus índices acima da média estadual e nacional, de forma ordenada, Crato com 0,673, Juazeiro do Norte com 0,642 e Barbalha com 0,637,00 (PNUD, 2018).

Em relação à educação escolar na Região em estudo, as escolas de educação básica, de acordo com o Censo Escolar, no ano de 2019, são de responsabilidade de instituições de dependências administrativas, federal, estadual e municipal, e privadas, como demonstra a Tabela 2.

**Tabela 2.** Educação básica: número de escolas de - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

Dependência Administrativa	Federal	Estadual	Municipal	Privada conveniada sem fins lucrativos	Privada conveniada com fins lucrativos	Privada não conveniada sem fins lucrativos	Privada não conveniada com fins lucrativos	Total
Brasil	698	30.160	108.318	6.973	369	2.513	31.579	180.610
Ceará	34	726	5.156	46	6	106	1.445	7.519
<sup>12</sup> Região Metropolitana do Cariri	2	43	308	2	0	6	160	521
1. Barbalha	0	5	39	0	0	0	19	63
2. Caririaguçu	0	3	18	0	0	0	3	24
3. Crato	1 <sup>13</sup>	11	60	0	0	2	36	110
4. Farias Brito	0	2	20	0	0	1	1	24
5. Jardim	0	2	24	0	0	1	1	28
6. Juazeiro do Norte	1	15	90	2	0	1	90	199
7. Missão Velha	0	2	33	0	0	1	6	42
8. Nova Olinda	0	2	8	0	0	0	2	12

<sup>11</sup> Para o cálculo do IDHM Educação, são consideradas as proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos, a expectativa de anos de estudo (que sintetiza a frequência da população em idade escolar) e o percentual da população de 18 anos ou mais com o ensino fundamental completo (PNUD, 2018).

<sup>12</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados relacionado aos municípios.

<sup>13</sup> As instituições que ofertam educação básica em Crato e Juazeiro são os Institutos Federais de Educação do Ceará (IFCE).

9. Santana do Cariri	0	1	16	0	0	0	2	19
----------------------	---	---	----	---	---	---	---	----

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

Como visto na Tabela 2, os municípios são os responsáveis pelo maior número de instituições que ofertam matrículas na educação básica, o que não difere do que ocorre no nível nacional. Esse número é seguido pelas escolas privadas não conveniadas com fins lucrativos, que na região pesquisada têm o maior número nos municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha. Os municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri têm um total de 521 escolas, das quais 308 são de dependência administrativa municipal. O total de matrículas é exposto na Tabela 3.

**Tabela 3.** Educação básica: matrículas na - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

Dependência Administrativa	Federal	Estadual	Municipal	Privada conveniada sem fins lucrativos	Privada conveniada com fins lucrativos	Privada não conveniada sem fins lucrativos	Privada não conveniada com fins lucrativos	Total
Brasil	404.807	15.307.033	23.027.621	902.652	58.525	1.018.463	7.155.145	47.874.246
Ceará	11.929	417.009	1.314.605	5.751	2.425	39.428	370.669	2.161.816
<sup>14</sup> Região Metropolitana do Cariri	946	31.106	86.820	448	0	1.687	37.439	145.067
1. Barbalha	0	3.741	9.938	0	0	0	3.819	3.819
2. Caririaçu	0	1.278	5.036	0	0	0	601	6.915
3. Crato	416	6.070	18.364	0	0	676	7.756	33.282
4. Farias Brito	0	809	3.318	0	0	89	161	4.377
5. Jardim	0	1.223	5.569	0	0	372	171	7.335
6. Juazeiro do Norte	530	15.049	32.313	448	0	379	22.883	71.602
7. Missão Velha	0	1.396	6.491	0	0	171	1.350	9.408
8. Nova Olinda	0	1.007	2.855	0	0	0	388	4.250
9. Santana do Cariri	0	533	3.236	0	0	0	310	4.079

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

<sup>14</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados relacionado aos municípios.

As escolas públicas das redes municipais ofertam matrículas da educação infantil ao ensino fundamental. Os dados disponibilizados na Tabela 4 mostram a quantidade de alunos em cada etapa, divididos em creche, pré-escola, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, e na Educação de Jovens e Adultos (EJA)

**Tabela 4.** Educação Básica: matrículas das redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

Município	Número de escolas rede municipal	Matrículas em creches	Matrículas em pré-escolas	Matrículas anos iniciais do ensino fundamental	Matrículas anos finais do ensino fundamental	Matrículas EJA	Total de Matrículas
<sup>15</sup> Região Metropolitana do Cariri	308	9.743	11.351	32.158	30.096	3.727	87.075
1. Barbalha	39	1.043	1.342	3.532	3.656	320	9.893
2. Caririaçu	18	436	723	1.910	1.831	136	5.036
3. Crato	60	2.256	2.449	6.656	6.137	866	18.364
4. Farias Brito	20	402	461	1.239	1.199	17	3.318
5. Jardim	24	733	739	2.128	1.932	37	5.569
6. Juazeiro do Norte	90	3.556	3.861	11.996	11.161	1.739	32.313
7. Missão Velha	33	679	848	2.320	2.082	562	6.491
8. Nova Olinda	8	290	458	1.095	980	32	2.855
9. Santana do Cariri	16	348	470	1.282	1.118	18	3.236

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

O município de Juazeiro do Norte concentra o maior número de estudantes em sua rede municipal de ensino em todas as etapas da educação básica, com um total 32.313 matrículas. Das matrículas dos nove municípios, o maior número de matrículas ocorre nos anos iniciais do ensino fundamental, seguido dos anos finais da mesma etapa, com o menor número na EJA. No total, em 2019, as redes municipais da Região Metropolitana do Cariri possuíam 87.075 estudantes matriculados nas redes municipais. A Tabela 5, a seguir, apresenta o número de docentes dessas redes, divididos por vínculo empregatício.

**Tabela 5.** Educação Básica: número de docentes das redes municipais de - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

<sup>15</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados por municípios.

Dependência Administrativa/ Vínculo	Concursado / efetivo	Contrato Temporário	Contrato Terceirizado	Contrato CLT	Não Classificado	Total
Brasil	842.284	302.719	5.003	23.523	0	1.173.529
Ceará	41.036	22.954	444	54	0	64.488
<sup>16</sup> Região Metropolitana do Cariri	3.166	1.798	8	0	0	4.972
1. Barbalha	405	89	0	0	0	494
2. Caririaguçu	317	63	3	0	0	383
3. Crato	603	406	2	0	0	1.011
4. Farias Brito	147	69	0	0	0	216
5. Jardim	243	58	0	0	0	301
6. Juazeiro do Norte	817	933	3	0	0	1.753
7. Missão Velha	325	92	0	0	0	417
8. Nova Olinda	119	52	0	0	0	171
9. Santana do Cariri	190	36	0	0	0	226

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

Como exposto na Tabela 5, no geral, o concursado efetivo consiste no tipo de contratação docente com maior ocorrência, seguido do contrato temporário. Em Juazeiro do Norte, no ano de 2019, a quantidade de docentes temporários era superior aos de vínculo efetivo, enquanto no Crato dos 1.011, 408 não são efetivos. O que representa, de acordo com suas legislações municipais, a necessidade de um número maior de docentes concursados. A Tabela 6 trata do nível de escolaridade dos docentes dessas redes de ensino.

**Tabela 6.** Educação Básica: nível de escolaridade dos docentes da - redes municipais - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

Dependência Administrativa Nível de escolaridade	Médio e médio na modalidade normal	Superior (bacharelado, tecnólogo, licenciatura ou complementação)	Especialização (com bacharelado ou tecnólogo, com licenciatura)	Mestrado (com bacharelado ou tecnólogo, com licenciatura)	Doutorado (com bacharelado ou tecnólogo, com licenciatura)
Brasil	181.058	437.729	500.904	15.626	1.735
Ceará	8.392	28.674	25.157	310	100
<sup>17</sup> Região Metropolitana do Cariri	401	1.947	2.355	31	2

<sup>16</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados relacionado aos municípios.

<sup>17</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados relacionados aos municípios.

1. Barbalha	55	186	240	3	0
2. Caririáçu	88	135	143	2	1
3. Crato	60	426	485	8	1
4. Farias Brito	2	91	116	2	0
5. Jardim	36	69	185	5	0
6. Juazeiro do Norte	91	785	769	6	0
7. Missão Velha	40	113	244	2	0
8. Nova Olinda	1	65	54	2	0
9. Santana do Cariri	28	77	119	1	0

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

Como visto na Tabela 6, apenas em dois municípios, Crato e Caririáçu, possuem docentes com nível de doutorado, um profissional em cada rede. Com relação ao mestrado, o município com maior número de professores nesse nível é o Crato, enquanto nas redes de Nova Olinda e Farias Brito o número de profissionais que ainda não possuem o ensino superior é o menor. Pode-se observar que em sete municípios a quantidade de docentes com especialização é maior com relação ao que tem até a graduação, o que não ocorre em Juazeiro do Norte e Nova Olinda. Com relação ao sexo desses profissionais a Tabela 7 demonstra a quantidade de acordo com as etapas e modalidades de ensino.

**Tabela 7.** Educação Básica: número de docentes da por sexo - redes municipais - Brasil, Ceará e municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

<b>Dependência Administrativa / Etapas e modalidade de ensino</b>	<b>Educ. infantil (creche, pré escola e educação infantil unificada)</b>	<b>Ens. Fundamental (anos iniciais e anos finais)</b>	<b>Turmas multisseriadas e multietapas</b>	<b>EJA</b>	<b>Total</b>
Brasil	M-14.511 F-396.492	M - 136.015 F - 556.304	M -21.113 F - 60.099	M - 28.518 F - 59.016	M - 200.157 F - 1.071.911
Ceará	M - 430 F - 19.890	M - 9.687 F - 31.238	M - 838 F - 2.902	M- 1.596 F - 3.900	M - 12.551 F - 57.930
<sup>18</sup> Região Metropolitana do Cariri	M - 19 F -1.015	M - 736 F-2.472	M-31 F-91	M-83 F-205	M-869 F-3.783
1. Barbalha	M - 0	M- 60	M-0	M-4	M-64

<sup>18</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados relacionado aos municípios.

	F -141	F-278	F- 6	F- 28	F-453
2. Caririaçu	M -1 F - 88	M- 74 F- 202	M-3 F- 8	M-5 F-5	M-83 F-303
3. Crato	M -5 F - 390	M- 143 F- 457	M-26 F- 30	M-35 F- 75	M-209 F-952
4. Farias Brito	M - 0 F - 59	M- 44 F- 113	M-0 F-0	M-1 F- 2	M-45 F-174
5. Jardim	M - 3 F - 101	M- 51 F- 139	M-1 F- 12	M-2 F-1	M-57 F-253
6. Juazeiro do Norte	M - 5 F - 481	M- 255 F- 890	M-0 F- 21	M-28 F-56	M-288 F-1.448
7. Missão Velha	M - 0 F - 128	M- 55 F- 196	M-1 F- 13	M- 3 F-31	M-59 F-368
8. Nova Olinda	M - 5 F - 37	M- 17 F- 71	M-0 F-1	M- 4 F-4	M-26 F-113
9. Santana do Cariri	M - 0 F - 71	M- 37 F- 126	M-0 F-0	M-1 F-3	M-38 F-200

\* M. – masculino e F. - feminino

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

De acordo com os dados, no Brasil os docentes da educação básica do sexo feminino são maioria, 84, 27%, enquanto do sexo masculino representam 15,73% do total. No âmbito estadual isso também se repete, docentes do sexo feminino são 82,19% dos profissionais e do sexo masculino 17,81%. Na Região Metropolitana do Cariri os docentes do sexo feminino representam 81.32% do total dos profissionais, enquanto do sexo masculino são 18,68%.

Nas redes públicas municipais da Região Metropolitana do Cariri, no ano de 2019, somente havia 19 profissionais do sexo masculino na educação infantil, 1,84%, enquanto havia 1.015 docentes do sexo feminino, 98,16%. Nos municípios de Barbalha, Santana do Cariri, Farias Brito e Missão Velha, de acordo com os dados, não havia professores desse sexo nessa etapa da educação. No ensino fundamental, o número de docentes do sexo feminino também é superior ao masculino, mas, em uma proporção menor, sendo, 2.472 docentes do sexo feminino, 85,16%, e 736 professores do sexo masculino, 22,94%. Na EJA a diferença, de sexo feminino são 28,88%, enquanto do sexo masculino é 71,18%.

Hirata, Oliveira e Mereb (2019) demonstram que a maioria dos professores no ano de 2017 era de mulheres. Os dados expressos na Tabela 7, que corresponde ao ano de 2019, demonstram que o número de docentes do sexo feminino que estão nas redes municipais é superior ao do sexo masculino em todas as dependências administrativas. O número de docentes das redes municipais por cor/raça está disponível na Tabela 8.

**Tabela 8.** Educação Básica: número de docentes por cor/raça - redes municipais -Brasil, Ceará e Municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2019)

<b>Dependência Administrativa/ Etapas e modalidade de ensino</b>	<b>Branca</b>	<b>Preta</b>	<b>Parda</b>	<b>Amarela</b>	<b>Indígena</b>
Brasil	427.185	54.741	333.948	12.942	7.091
Ceará	13.094	1.130	27.542	4.786	150
<sup>19</sup> Região Metropolitana do Cariri	976	157	1.817	18	1
1. Barbalha	87	5	190	3	0
2. Caririaçu	59	4	116	0	0
3. Crato	253	34	527	4	0
4. Farias Brito	57	6	102	0	0
5. Jardim	49	5	151	3	0
6. Juazeiro do Norte	316	19	464	7	1
7. Missão Velha	87	8	139	1	0
8. Nova Olinda	24	0	41	0	0
9. Santana do Cariri	44	4	87	0	0

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos micro dados do Censo Escolar/INEP (2019).

De acordo com os dados, nas redes municipais da Região Metropolitana do Cariri os docentes são em sua maioria da cor/raça parda, 61,2%, seguida dos de cor/raça branca, 32,97%, e preta, 5,29%. Os docentes de cor/raça amarela representam 0,60% dos docentes e apenas 0,03 se declara indígena, correspondente a 1 profissional que atua no município de Juazeiro do Norte. Carvalho (2018), em estudo que analisa o perfil dos professores da educação básica no Brasil de 2009, 2013 e 2017, demonstra que há uma variação étnica dos professores entre as regiões geográficas. Segundo a autora a análise de informações sobre raça/cor deve ser considerada como subsídio a propostas de políticas públicas que considerem a importância dos fatores multiculturais, tanto para a formação do próprio docente quanto para o plano pedagógico que esse docente irá implementar para seus alunos nas escolas.

Com relação ao indicador da qualidade da educação do país que é utilizado pelo governo federal, o Ideb, os resultados das redes municipais, que constituem o *locus* da pesquisa, demonstram que, das nove redes públicas, o município de Nova Olinda apresentou, em 2017, as maiores médias nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, seguido de Farias Brito. Juazeiro do Norte teve a menor média, em 2017, entre os nove municípios no que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental. Crato, por sua vez, apresentou, nos anos finais do fundamental, os menores resultados da região. Com relação ao Ideb, os dados disponíveis no

<sup>19</sup> Cálculo feito a partir da soma dos dados relacionado aos municípios.

*site* do INEP, demonstram que as redes públicas municipais de ensino, da Região estudada, têm conseguido alcançar as metas estabelecidas (INEP, 2019).

No que se refere a taxa de escolarização líquida<sup>20</sup> no ensino fundamental, de acordo com o IPECE, tendo como referência dados da Secretaria Estadual de Educação do Ceará (SEDUC), na Região Metropolitana do Cariri, no ano de 2015, era de 92,87%. Esse dado demonstra que não foi cumprindo o previsto no PNE (2000-2010), de que 100% das crianças na idade de 7 a 14 anos deveriam estar matriculadas no ensino fundamental nos cinco primeiros anos de vigência do plano, ou seja até 2005. Em 2016, a taxa de distorção idade/série<sup>21</sup>, nas escolas de ensino fundamental dessa Região, teve uma elevação de 51,95% o que não ocorre no ensino médio, que teve uma queda de 4,51%. Levando em conta esses dados, o IPECE aponta que uma das principais medidas a serem tomadas pelos municípios consiste na instituição de políticas voltadas à permanência do aluno na escola (IPECE, 2018).

Ressalta-se que, de acordo com a União, conforme disposto na Lei nº. 13. 683, de 19 de junho de 2018, todas as regiões precisam realizar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Ele é um instrumento de planejamento que estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano, que tem como foco principal a estruturação de ações relacionadas às funções públicas de interesse comum entre os entes que compõem uma Região Metropolitana. O documento estabelece diretrizes, projetos e ações para a região, constituindo-se como um instrumento para o seu desenvolvimento sustentável e equilibrado (CEARÁ, 2020).

---

<sup>20</sup> A taxa de escolarização líquida é um indicador que tem como objetivo verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para determinado nível de escolaridade. Seu cálculo é realizado pela razão entre o número total de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando um determinado nível escolar e a população total da mesma faixa etária (IPECE, 2018).

<sup>21</sup> A taxa de distorção idade/série expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada (IPECE, 2018).

### **3. A REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

As políticas de avaliação externa, nas últimas décadas, têm marcado o campo da educação pública. Implantadas num contexto de reestruturação do papel do Estado que, no discurso neoliberal, deve atuar como regulador das políticas econômicas e sociais. Essas políticas vêm acompanhadas de propostas de implantação de medidas de prestação de contas e de responsabilização. O sistema de avaliação foi desenvolvido como um instrumento para a análise das aprendizagens dos estudantes, porém, ao longo dos anos, principalmente na década atual, nota-se maior exigência para resultados satisfatórios e a utilização deles para o ranqueamento das escolas.

Nesse sentido, o presente capítulo pretende oferecer uma breve discussão sobre a reforma do Estado a partir da década de 1990 no Brasil, buscando compreender como o neoliberalismo favorece a implantação de mudanças na educação pública brasileira. Inicialmente, é exposto como a Nova Gestão Pública (NGP) se consolida no país por influência de organismos internacionais. Em seguida, analisamos como a implantação de um sistema de avaliação na educação básica favorece formas de regulação e responsabilização dos docentes.

#### **3.1 Neoliberalismo e reforma do Estado a partir de 1990: a Nova Gestão Pública e suas implicações para a educação básica**

No final da década de 1970, países como Estados Unidos da América (EUA) e Inglaterra, inicialmente nos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, vivenciaram a experiência de reformulação do Estado. Houve substituição do sistema burocrático de administração pelo modelo da Nova Gestão Pública (NGP), baseado no gerencialismo da empresa privada, em que a competição é vista como um elemento educativo. Tais mudanças estão interligadas a fatores socioeconômicos que contribuíram para a redefinição do papel do Estado, e que acaba por favorecer a acumulação do capital e do poder de elites econômicas. Como esclarece Abrucio (1997, p. 6),

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países

desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Nesse contexto, as ideias neoliberais são colocadas em prática que consistem reduzir os custos com políticas públicas, tendo sua base teórica ainda na década de 1940, com as ideias de Friedrich Hayek e que passou a ter influência prática numa variedade de campos políticos na década de 1970.

As ideias neoliberais chegam à América Latina a partir dos anos 1970, no Chile, durante o governo de Pinochet. Cumprindo com o modelo neoliberal, o governo de Pinochet se caracterizou pela concentração de renda em favor dos mais ricos e a privatização dos bens públicos para os mais pobres. Foi, também, responsável por uma das mais cruéis ditaduras da América Latina. A instalação do projeto neoliberal no Chile ocorre depois da destruição do movimento operário e popular, assim não houve resistência (MARIANI, 2007).

Segundo Harvey (2005), o neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas e, como bem esclarece, o papel do Estado é criar e preservar uma estrutura que favorece a propriedade privada, livres mercados e livres comércios. É importante citar que essas mudanças estão associadas a uma transição que ocorre em meio a uma crise da acumulação do capital ainda na década de 1970, quando o capitalismo mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como Consenso de Washington. Batista (1994, p. 5), ao tratar sobre o consenso, esclarece que

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse.

O discurso de ineficiência do Estado quanto à garantia de direitos sociais está atrelado justamente à lógica clássica do liberalismo, que é a de dar apenas as condições básicas para que a máquina funcione. O Estado atua assegurando os marcos legais e, assim, se desresponsabiliza do seu papel. É nessa perspectiva que também se favorece a transferência de responsabilidades

do Estado para o chamado terceiro setor, que é um conjunto de entidades regidas pelo direito civil e que recebem recursos públicos a partir da prestação de serviços. Em outras palavras, isso é uma verdadeira privatização de serviços sociais de parte dos fundos públicos (MONTAÑO, 2010).

É preciso entender que uma das contradições fundamentais do capital está na apropriação privada da riqueza, expressa no conflito entre o valor social do trabalho e sua representação pelo dinheiro. Harvey (2016), nesse sentido, assevera que, mesmo sendo a “relação entre trabalhador e capitalista feita de forma individual, haverá uma relação geral de classes entre o capital e o trabalho que inevitavelmente - como todas as relações de propriedade privada - envolverá o Estado e a lei como árbitros, reguladores ou executores” (HARVEY, 2016. p. 69). Segundo Frigotto (2002), surgem novos conceitos referentes ao processo produtivo, à organização do trabalho e à qualificação do trabalhador e que estão relacionados ao processo de reestruturação econômica.

De acordo com Pinto (2013), ao final do século XIX e início do século XX, Frederick Taylor destacou-se por ter divulgado suas ideias como um corpo de princípios científicos voltados a organização do trabalho. Taylor desenvolveu seu sistema diante da necessidade de uma subdivisão das funções e suas correlativas atividades, tanto na área da produção como da administração do trabalho, com o objetivo de que o trabalhador empregasse todo o seu esforço em um menor tempo possível. Para isso, era preciso estabelecer a divisão de responsabilidades e tarefas desde as operacionais até as gerenciais da empresa, designando essa sua proposta como administração científica que para ter bom êxito precisa exercer atribuições que favoreçam a apropriação do conhecimento pelos trabalhadores. Segundo Pinto (2013), além das novas funções que a administração precisaria ter, Taylor esclareceu que era preciso aplicar elementos práticos, entre eles premiação para os que realizam toda a tarefa com sucesso e pagamento com gratificação diferencial.

Esse sistema, bem como o seu descendente, o fordista, que, a partir dos princípios tayloristas, se volta à construção em série de automóveis, expandiu-se em períodos de “crescimento da economia, assim como nos períodos de guerra, pois foram desenvolvidos especificamente para produzir grandes quantidades de produtos com pouquíssimos níveis de diferenciação” (PINTO, 2013, p. 53). Pinto (2013) ressalta no que se refere à organização do trabalho no século XX, o considerado mais polêmico e ousado sistema que foi o toyotismo, que se sustentava em uma rede de subcontratação entre grandes firmas. Essas transformações somente se efetivaram mediante um conjunto de políticas que as flexibilizaram. As mudanças relacionadas à organização do trabalho, passam a ser incorporadas por diversos países, mas, de

acordo com Pinto (2013), com a instabilidade dos mercados surgidos a partir do contexto dos anos de 1970, impôs entraves à expansão do sistema taylorista/fordista de organização.

Frigotto (2002) destaca que é no contexto de crise e acirrada competitividade intercapitalista e de obstáculos sociais e políticos que as mudanças na organização do trabalho ocorrem, constituindo-se a integração, a qualidade e a flexibilidade nos elementos-chave para dar os saltos de produtividade e competitividade. Nesse cenário, o neoliberalismo defende que o Estado é o responsável pela ineficiência dos resultados, questionando o seu funcionamento e, assim, propondo reformas na sua estrutura. Como esclarece Mariani (2007), teóricos do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Consenso de Washington, criam a política do ajustamento estrutural, que propõe novas respostas aos problemas produzidos pelo liberalismo, defendendo as mudanças em âmbito mundial.

No Brasil, o processo de reformas, baseado na ideologia neoliberal, começou a ser implantado, no início de 1990, durante os governos dos presidentes Fernando Collor de Melo (1990-1992), filiado ao Partido Reconstrução Nacional (PRN), e Itamar Franco (1992-1994), nesse momento sem partido, por meio da instituição de políticas de liberalização da economia e de privatização. Freitas (2007) destaca que nesse período foi implantado o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), visando a adoção de parâmetros para mensurar a qualidade, eficácia e efetividade dos serviços públicos, a modernização administrativa e a transformação do serviço público (FREITAS, 2007). Entretanto, para Silva (2013), só a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia (PSDB) as propostas que adivinham desde o governo do presidente Fernando Collor (PRN) foram consolidadas, provocando ajustes em todos os setores da administração pública e no padrão de sociabilidade vigente, e, posteriormente, mantidas e aprofundadas no Governo Luís Inácio da Silva (2003-2010) (SILVA, 2013).

Na educação, ocorre o estabelecimento de um sistema nacional de avaliação com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Primária (Saep), no final dos anos 1980, pelo Ministério de Educação (MEC), que, posteriormente, com sua reestruturação nos anos 1990, passou a se chamar Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Segundo Gatti (2009), as iniciativas de avaliação de desempenho teve seus antecedentes ainda na década de 1960 do século XX, quando surgiu fortemente a preocupação específica com processos avaliativos escolares “baseados em critérios mais claramente enunciados e instrumentos que poderiam garantir, até certo ponto, que a avaliação do nível de realização obtido estivesse mais objetivamente garantida” (GATTI, 2009, p. 9). Ainda de acordo com Gatti (2009), em 1966, a Fundação Getúlio Vargas criou o Centro de Estudos de Testes e Pesquisas

Psicológicas (CETPP), que elaborou provas objetivas para os alunos das últimas séries do ensino médio nas áreas de Linguagens, Matemática, Ciências Físicas e Naturais e Estudos Sociais e um questionário sobre características socioeconômicas dos estudantes e suas aspirações. Para a autora, essa pode ser considerada a primeira iniciativa relativamente ampla, no Brasil, para verificação da aquisição de conhecimentos e sua relação com diferentes variáveis, como sexo, nível socioeconômico, e outras (GATTI, 2009, p. 9).

Em 1970, foi criado o Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino Americana (ECIEL). Trata-se de um estudo “avaliativo de grande porte no Brasil e outros países da América Latina, sobre os determinantes dos níveis de escolaridade e do rendimento escolar obtidos por alunos com diferentes características pessoais e socioeconômicas” (GATTI, 2009, p. 9). O objetivo do estudo era verificar o desempenho dos alunos das primeiras séries do ensino fundamental. Para isso, os estudantes respondiam um questionário que objetivava levantar dados sobre situação socioeconômica, atitudes com relação ao processo escolar e aspirações e um exame de compreensão de leitura e de ciências. Além disso, foram coletados dados de diretores, professores e escolas.

O marco da discussão em torno da implantação de um sistema de avaliação em larga escala que se expandiu por todo país, envolve diversos fatores e ocorreu inicialmente no ano de 1981, com o Projeto Edurural. De acordo com Gatti (2009, p. 10),

A avaliação acompanhou a implementação e desenvolvimento do projeto, sob vários aspectos, de 1982 a 1986. Avaliaram-se as formas de gerenciamento geral do projeto e, por amostra, o gerenciamento local, analisando-se o sistema de monitoria, os professores, as Organizações Municipais de Ensino, os alunos, as famílias. Desenvolveram-se testes para avaliar crianças em nível de segundas e quartas séries do ensino fundamental, considerando sua pertinência à zona rural em classes, em geral, multisseriadas. Estas provas foram desenvolvidas a partir de amostras de exercícios e trabalhos colhidos nas escolas dos três estados onde a avaliação se desenvolvia, Piauí, Ceará e Pernambuco. Coletou-se materiais de alunos, trabalhou-se com o pessoal da região, e, depois é que se deu a forma final das provas. O que se tentava era construir um conjunto de provas tanto quanto possível adequado àquela realidade, buscando maior validade para os dados de rendimento escolar. As crianças foram avaliadas em 1982, 1984 e 1986.

Ao tratarmos do sistema de avaliação do final dos anos 1990, segundo Freitas (2007), a sua criação foi fundamentada em razões acordadas no Plano Decenal de Educação para Todos, em manifestação favorável da Comissão Especial, instituída pelo Decreto de 08 de novembro de 1994, no governo do presidente Itamar Franco. Justificou-se pela necessidade do “monitoramento para eficácia das políticas, na importância de organizá-lo de forma sistêmica e de tornar-se domínio público os conhecimentos e informações gerados na demanda de

adequada institucionalização da experiência do MEC em processos avaliativos” (FREITAS, 2007, p. 85).

Com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil (MARE), no governo do presidente Fernando Henrique (PSDB) (1995-2002), viabiliza-se a Reforma do Estado, no sentido de aumentar a eficiência do Estado frente ao processo de mundialização do capital.

A partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso(PSDB) (1995-2002), a implementação dessas reformas favoreceu ainda mais a lógica do capital, prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). De acordo com o Plano Diretor, o Estado deve redefinir sua atuação, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

De acordo com Bresser Pereira (1998), o Estado deve se adequar ao contexto globalizado, bem como adotar um modelo de gestão gerencial baseado na descentralização, no controle de resultados, na competição e no controle social, pois, em um mundo globalizado exigem-se novas funções para o Estado, novas estratégias administrativas e instituições. A ideologia neoliberal impõe a ideia de que a lei do mercado é o melhor meio, e até o único, para alcançar eficácia e qualidade. Montaña (2010), em contrapartida, afirma que o seu projeto político abre fronteiras para a desvalorização da força de trabalho, cancelando total, ou parcialmente, os direitos trabalhistas e sociais, desonerando o capital e desresponsabilizando o Estado da questão social (MONTAÑO, 2010, p. 48).

Em consonância com as exigências advindas do Consenso de Washington e dos organismos internacionais, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-2002), por meio da reforma, impôs uma visão economicista dos problemas sociais. Em 1998 e 1999, assinou acordos com o FMI, com o objetivo principal de estabelecer metas para que a geração de recursos fosse utilizada no pagamento de dívidas. As diversas mudanças na estrutura e funcionamento das políticas, nos anos 1990, focalizam suas transformações orientadas pela reforma administrativa de cunho gerencial. Como resultado, tem-se a adoção dos princípios liberais e a estabilidade monetária decretada como prioridade (HERMIDA, 2012).

De acordo com Silva (2004) com aprovação da Constituição, em 1988, um nova fase na definição das políticas educacionais teve início, na qual se intensificaram as discussões em torno da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Foi marcada pela continuidade das lutas travadas entre várias entidades do campo progressista e também de

setores privatista tanto laicos como confessionais no período de elaboração do capítulo da educação da Constituinte, o que pode ser observado pelo fato que os parlamentares que elaboraram a constituição foram os mesmo que iniciaram o processo de discussão da LDBEN. A tramitação da lei foi dividida em dois momentos, o primeiro iniciado em novembro de 1988 com a apresentação do projeto apresentado pelo deputado Octávio Elísio e o segundo com início em maio de 1993 com o substituto do deputado Jorge Hage, que teve contribuições das emendas apresentadas pela deputada Sandra Cavalcanti. O primeiro projeto teve inspiração e colaboração de professores e se expressou seus compromissos com a escola pública e com os setores progressista do campo da educação. Porém, o segundo projeto passou por várias discursões e a aprovação da lei no Senado reduziu os avanços que tinham sido sinalizados na Câmara Federal. “O fortalecimento do projeto liberal-corporativo no país e de suas teses privatistas, os setores privados da educação, tanto laico quanto confessional, foram os principais beneficiados na discussão da LDB” (p. 269)

Brzezinski (2010) enfatiza que o cenário da tramitação da LDB, aprovada em dezembro de 1996, revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado. Nesse cenário foi de extrema importância a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública na LDB (Fórum), legítimo representante do mundo real, por intermédio de entidades da sociedade civil que o compunham, acompanhou as tramas legislativas no Congresso Nacional e participou dos debates e embates entre os dois mundos que se confrontavam tanto no campo das ideias como no das práticas.

É lícito afirmar que os diversos desdobramentos da LDB e as mudanças deles decorrentes se realizaram como parte do processo de hegemonia do Estado avaliador e regulador, condição bastante presente nas entrelinhas da Lei n.º 9.394, entretanto, nos discursos do MEC, o Estado, contraditoriamente, é entendido como provedor da educação (BRZEZINSKI, 2010, p. 195).

Nos anos de 1990, segundo Saviani (2007), redefine-se papel tanto do Estado como das escolas. Em lugar da uniformização e do rígido controle do processo, como preconizava o velho tecnicismo, inspirado no taylorismo-fordismo, flexibiliza-se o processo, como recomenda o toyotismo, constituindo-se o neotecnicismo, em que o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados.

De acordo com Freitas (2018), o tecnicismo é hoje mais atual ainda, pois, volta completamente reformulado, “reinserido em uma nova proposta de política educacional que potencializa seu poder de penetração no sistema público de ensino via *accountability* meritocrática e da privatização, e com uma nova tecnológica” (FREITAS, 2018, p. 105). Nesse retorno, o tecnicismo utiliza-se de alguns desenvolvimentos científicos da neurociência de da administração, entre outras áreas do conhecimento, o que permite o desenvolvimento de formas

de interatividade entre alunos e conteúdo jamais pensados. Porém, segundo Freitas (2018), esse novo modelo vem associado ao setor empresarial com amparo da mídia e reinserção na academia, “constituindo-se um bloco de alianças que ele utiliza para pressionar as políticas públicas na direção de sua própria hegemonização como teoria pedagógica” (p.105). Nessa perspectiva, o trabalho do professor e do aluno tornam-se dependentes do processo tecnológico que passa a comandar, por si, o quê, quando e como se ensina.

De acordo com Freitas (2018), é precisamente na relação, entre reforma do Estado e as reformas educacionais que a avaliação passa a ser um instrumento central da gestão do Estado, em que se intensificam as políticas estatais de função reguladora. No mundo neoliberal, a finalidade educativa da escola é vista como “oportunidade” que o aluno tem para “competir” – independentemente de suas condições de vida. Ele deve ser “resiliente” na adversidade, pois daí advém o mérito (FREITAS, 2018).

As iniciativas de avaliação em larga escala, que têm início no governo anterior ao presidente Fernando Henrique Cardoso(PSDB) (1995-2002), passaram a ser desenvolvidas, visando criar parâmetros educacionais e referenciais para a formulação e o monitoramento das políticas públicas. A função da regulação torna-se ainda mais acentuada com a instituição de políticas educacionais, que, enquanto políticas públicas, passam a constituir papel fundamental dentro da função do Estado regulador. Defende-se a ideia de que os resultados são essenciais para o controle. Nesse cenário, dá-se ênfase às avaliações externas, suas formas de organização e os resultados delas (FREITAS, 2007).

A perspectiva neoliberal favorece o uso de mecanismos de regulação nas relações entre a União, estados e os municípios. As estratégias que se têm adotado são parte de um processo mais amplo que está relacionado aos discursos hegemônicos sobre qualidade. De acordo com Enguita (2002), na linguagem dos especialistas, o conceito de qualidade voltado para a educação tem invocado sucessivas realidades, primeiramente, associada à dotação de recursos humanos e materiais dos sistemas escolares ou parte deles, o que ocorreu na época florescente do Estado de Bem-Estar entendendo-se que quanto mais recursos tinham era igual à maior qualidade. O outro conceito se deslocou dos recursos para a eficácia do processo, uma lógica relacionada com a produção empresarial privada, e não com a lógica dos serviços públicos, que tem como principal objetivo conseguir o máximo resultado com o mínimo de custo. Esse segundo conceito está justamente relacionado à lógica de competição no mercado e que, a cada nova versão da qualidade, não substitui inteiramente todas as anteriores, pois acaba por conviver com todas elas. O autor ainda acrescenta que nos últimos anos o que se identifica é que na forma para medir os resultados são utilizadas, “taxas de retenção, taxas de promoção,

egressos de cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar etc.” (ENQUITA, 2002, p. 98).

Gentili (2002) ressalta que o discurso da qualidade está relacionado ao contexto da realidade material, que determina um tipo específico de ideologia e cita que, “a substituição, no campo educacional, do discurso da democratização pelo da qualidade é a expressão de certas opções políticas de cunho claramente conservador e de sentido reagente que hegemonizam o cenário latino americano contemporâneo” (GENTILLI, 2002, p. 117). A visão de qualidade projetada pelas administrações conservadoras está relacionada à ideia de que para se ter um sistema educativo eficiente, ele precisa ser competitivo e dar lucro. Como bem esclarece Gentili (2002), no mercado somente se pode compreender a noção de “competividade” quando ela está indissolvelmente unida à da “rentabilidade” (GENTILLI, 2002).

Na América Latina, o caso que expressa o êxito dessas políticas conservadoras, de acordo com Gentili (2002), é o da reforma educacional chilena que se converteu no “paradigma orientador das políticas educacionais da grande parte dos países latino-americanos e no *leading case*<sup>22</sup> dos organismos internacionais” (p. 142). Na reforma chilena, o discurso da qualidade teve sua mais bruta materialização “a de uma sociedade dividida, a de uma sociedade dualizada. A de um país onde a modernização é um privilégio de poucos e onde a única coisa que se democratizou foi a miséria” (GENTILLI, 2002, p. 170). O autor ressalta que na América Latina nem todos os países seguiram o mesmo ritmo que o experimentado pela reforma chilena. A Argentina e o Brasil, os casos especialmente citados, seguem o modelo cada um a sua maneira (GENTILLI, 2002).

O remédio neoliberal baseia-se na premissa de que os problemas da educação institucionalizada se devem, essencialmente, a uma má administração. A competição e os mecanismos de mercado agiriam para tornar essa administração mais eficiente e, portanto, para produzir um produto educacional de melhor qualidade (SILVA, 2002). As políticas neoliberais querem que os pais se comportem como clientes e ajudem a eliminar as escolas que não estão atingindo resultados, por meio das avaliações. Entretanto, concordamos com Freitas, que não é isso o devemos esperar da comunidade escolar. Devemos envolvê-la na crítica da sua escola e fazê-la interessar-se pela construção da qualidade da escola e de seus filhos (FREITAS, 2018).

A elevação de notas nas avaliações externas acaba tornando-se referência de qualidade e aqueles que obtêm os melhores resultados passam a ser elevados como modelo. Freitas (2018)

---

<sup>22</sup> De acordo com Soares (1999), o *leading case* é "uma decisão que tenha constituído em regra importante, em torno da qual outras gravitam" que "cria o precedente, com força obrigatória para casos futuros" (JUSBRASIL, 2020).

afirma que, no Brasil, o município de Sobral, localizado no estado do Ceará, foi elevado à condição de referência nacional pelos altos resultados obtidos, pelas escolas públicas, nas avaliações externas. Porém, ressalta que não há estudos aprofundados sobre o caso, mas, os indícios apontam que o alegado “sucesso” das escolas de Sobral se deve a uma decisão de adotar políticas de responsabilização baseadas em testes (FREITAS, 2018).

O Freitas (2018) esclarece que o neoliberalismo olha para a educação a partir da concepção de livre mercado, e, de acordo com a essa visão, a generalização dessa concepção para todas as atividades do Estado, produzirá uma sociedade melhor. Nesse cenário, os cidadãos estão igualmente inseridos na lógica do livre mercado e seu esforço - mérito - define sua posição social.

Considerando esses fundamentos, a fronteira de eficiência do sistema educacional seria atingida quando a atividade educacional estivesse sob controle empresarial concorrendo em um livre mercado, sem intervenção do Estado. Nisso consiste o modelo final pensado para a educação (e outras áreas sociais) pela ‘nova direita’ neoliberal. Essa é sua proposta mais desenvolvida e serve para ela como um ponto de referência (FREITAS, 2018, p. 32).

O estágio final do modelo de educação defendido pela nova direita como ideal, segundo Freitas (2018), é a modalidade de *vouchers*<sup>23</sup>. Nela, os pais escolhem as escolas onde seus filhos vão estudar e utilizam o *voucher*, recebido do Estado, para realizar o pagamento das mensalidades e mantê-lo na escola. Com essa política, os pais se tornam portadores de *vouchers* distribuídos pelo Estado em que eles deixam de ser ‘usuários’ de um serviço público e passam a ser ‘clientes’ de empresas educacionais às quais pagam com os *vouchers* recebidos (FREITAS, 2018). Existe um patamar financeiro básico que determina a contratação de escolas que podem ser cobertas pelo *voucher*, mas, se os pais desejarem, podem colocar mais dinheiro e escolher uma escola mais cara, o que compete ao Estado é garantir o básico ao cidadão.

De acordo com Freitas (2018), nesse modelo, a qualidade da escola, portanto, é uma mercadoria que está disponível em vários níveis e que pode ser “comprada” pelos pais (FREITAS, 2018). Mas, o autor ainda esclarece que o que se tem presente, até o ano de 2019, é “o funcionamento de um sistema educacional ‘protegido’ do mercado e, por isso, considerado ineficaz pelo neoliberalismo, e por não conseguir instalar o *voucher*, resta desenvolver a privatização por dentro das redes de ensino, ou combinar as duas estratégias” (FREITAS, 2018, p. 33).

---

<sup>23</sup> Trata-se de um valor recebido pelos pais, também conhecido como um a bolsa, que deve ser utilizada para pagamento da mensalidade da escola que os responsáveis escolherem.

Na história do Brasil, segundo Montañó (2010), a relação do Estado com o setor privado ocorre há muitas décadas, principalmente, com as mudanças na administração pública, a partir dos anos 1990. Tais mudanças ocasionaram o investimento do dinheiro público em instituições privadas, em que seus planos governamentais, dentro de um processo de reformas, apontaram estratégias gerenciais, entre elas o uso de organizações não estatais para executar os serviços do governo. A influência do setor privado nas políticas educacionais aponta que os também chamados de novos filantropos estão se inserindo, cada dia mais, na construção e na efetivação dessas políticas. Isso ocorre por meio de contratação de consultorias para ajudar no gerenciamento das secretarias de educação, na compra de material didático e serviços, na materialização do plano de desenvolvimento da educação por meio do plano de ações articuladas e na atuação de grupos empresariais em redes municipais de educação básica.

Como bem esclarecem Adrião e Peroni (2009), as parcerias público-privado vigentes na educação básica materializam tanto a proposta do público não estatal quanto à do quase-mercado, “pois o sistema público acaba assumindo a lógica de gestão proposta pelo setor privado ao instituir os princípios da chamada administração gerencial ou nova gestão pública (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 110).

Essas ações significam, na prática, de acordo com Montañó (2010), o desvio de recursos públicos colocando a política educacional em contraposição dos seus objetivos. A adoção dessas medidas, favorece o controle sobre o trabalho do professor, fazendo com que os interesses do capital se sobressaiam à educação, transformando-a em *quase-mercados*.

A relação entre avaliação externa e a privatização ocorre quando, ao fazer o uso dos resultados, utiliza-se como argumento a ineficiência da escola para alcançar as metas estabelecidas para as provas.

Criada a dinâmica, as escolas que não conseguem atingir a meta da qualidade são acompanhadas - para novamente introduzir mais formas de operação típicas das empresas, por exemplo, reestruturação com demissão de funcionários, bônus por mérito ou pagamento por valor agregado, uso de consultorias privadas- e, no caso de não reagirem positivamente aumentado sua qualidade, devem ser 1) fechadas e seus alunos transferidos para outras escolas públicas mais eficazes; 2) terceirizadas para empresas privadas que operam escolas públicas; ou 3) uma combinação entre terceirização e *vouchers* (FREITAS, 2018, p. 34).

Trata-se da implementação de uma reforma empresarial na educação que concebe o magistério da mesma forma que concebe a escola, inserido em um livre mercado competitivo, e nesse cenário, os salários são tornados dependentes dos resultados (FREITAS, 2018). Nos Estados Unidos, de acordo com Ravitch (2011), a utilização de testes, punições e sanções foram

utilizados com o objetivo de melhorar as notas dos alunos nas avaliações em nível nacional e internacional. Segundo Ravitch (2011, p. 31),

Nas primeiras décadas do século XXI, as principais ideias reformadoras da educação americana eram a responsabilização e a escolha escolar. Essas ideias estavam no coração do programa Nenhuma Criança Fica para Trás, do presidente George W. Bush, que o transformou em lei em janeiro de 2002. O Nenhuma Criança Fica para Trás-ou NCLB<sup>24</sup>- mudou a natureza das escolas públicas pelo país, tornando os escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade escolar. A ascensão ou queda de escores em leitura e matemática se tornou a variável crítica para julgar os estudantes, professores, diretores e escolas. O que faltava no NCLB era qualquer referência ao que os estudantes deveriam aprender, isso era deixado para cada estado determinar.

Ravitch (2011) afirma que o NCLB demandava que as escolas gerassem pontuações mais altas, mas sem requerer currículo, transformando-se em uma forma de punir por meio da responsabilização baseada em testes. A autora, inclusive, chama atenção para o fato de que essa política nacional era aplaudida por democratas e republicanos, partidos com maior representatividade nos Estados Unidos, e que por se tratar de uma lei federal, o NCLB, os municípios e estados que se recusassem a cumprir suas diretrizes, poderiam perder milhões de dólares. O NCLB “requeria que todos os Estados participassem da Avaliação Nacional de Progresso Nacional (NAEP), que iria daí em diante testar a leitura e a matemática nas quartas e oitavas séries em cada Estado a cada dois anos” (RAVITCH, 2011, p. 31).

Na avaliação dos estudantes, o termo utilizado para definir os níveis de resultados na NAEP é proficiência, que não é o mesmo que alfabetização mínima. A proficiência se divide em quatro níveis que são, abaixo do básico, básico, proficiente e avançado. Em 2007, segundo Ravitch (2011), apenas um terço dos estudantes atingia a referência federal para proficiência, tendo o congresso definido como objetivo se atingir, em 2014, os 100% de proficiência nos resultados. Sobre os resultados da implantação dessa lei, segundo Ravitch (2011, p. 130), o NCLB não funcionou:

Ele nunca poderia ‘funcionar’, considerando que o seu objetivo de 100% de proficiência em 2014 era fora do alcance, a menos que os Estados deliberadamente emburrecessem o significado de proficiência. Esse objetivo tem consequências negativas para milhares de escolas, cujos professores estão lutando bravamente a cada dia para fazer o que nenhum país jamais fez antes. Além disso, seu foco simplista e restrito nos escores dos testes distorce e degrada o significado e a prática da educação.

O NCLB foi uma lei punitiva e não levou a um aumento rápido nos escores dos testes. Segundo Ravitch (2011) a testagem não é um substituto para o currículo e para o ensino e uma

---

<sup>24</sup> No *Child Left Behind* em inglês.

boa educação não pode ser obtida por uma estratégia de testar as crianças, envergonhar os educadores e fechar as escolas. Com essa afirmação, Ravitch (2011) refere-se à política de que as escolas que não produzissem bons resultados precisariam ser fechadas, tornadas autônomas ou entregues à administração privada.

Testes para estudantes, divulgação pública dos resultados e as recompensas para as escolas que atingirem as metas estão presentes, também, nas políticas educacionais do Brasil e são elementos de um sistema de *accountability* (FREITAS, 2013). Afonso (2009), ao tratar do modelo de *accountability* declara que a avaliação consiste em um instrumento central da regulação da educação, por meio da criação de parâmetros e indicadores de qualidade para o monitoramento das políticas educacionais. Conforme menciona Neves (2004), nos anos iniciais do século XX, o país passa a ser palco de um conjunto de reformas na educação escolar que buscam adaptar a escola aos objetivos econômicos e político-ideológicos do projeto da burguesia mundial para a periferia do capitalismo nessa nova etapa do capitalismo monopolista (NEVES, 2004, p. 1).

### **3.2 Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: atuação do governo federal**

Bilhim (2018) afirma que a globalização, a descentralização, a busca por eficiência e a procura de novas respostas para novos problemas, ocasionaram a erosão do antigo modelo de administração pública, o que acabou por obrigar a reinventar a relação entre Estado e sociedade. É nessa perspectiva que surge a nova governação, em que a busca pela eficiência com base no mérito, acabou se transformando no motor dos processos de mudanças na administração pública, a qual acaba por ter grande influência do terceiro setor, entre outras palavras, de grandes empresas que objetivam a concretização das reformas na educação.

Propaga-se a convicção de que a educação pode ser um mecanismo de controle, no qual os conceitos de qualidade de empresas começam a ser trazidos para o campo educacional e se adota uma lógica de competição. Trata-se da lógica do neoliberalismo. O neotecnicismo se estrutura em torno de três grandes categorias: responsabilização, meritocracia e privatização (FREITAS, 2013).

Em uma visão crítica a essa lógica, Freitas (2012) pondera que uma das consequências dessas políticas é o estreitamento do currículo escolar. A proposta dos reformadores empresariais é a ratificação do currículo básico mínimo como referência. Assume-se que o valorizado pelo teste é bom para todos, já que é o básico. Mas, não está sendo dito que a “focalização no básico” restringe o currículo de formação da juventude e deixa muita coisa

relevante de fora, exatamente o que se poderia chamar de "boa educação". Além disso, assinala para o magistério que, se conseguir ensinar o básico, já está bom, em especial para os mais pobres.

No Brasil, segundo Barbosa e Vieira (2013), a introdução dos mecanismos de responsabilização e avaliação surge em um cenário em que foram ampliadas as funções da escola para abarcar a população que adensava nela, em função da democratização do acesso e de políticas compensatória. De acordo com Freitas (2018, p. 109), “estabilidade, salários iguais, previdência e sindicalização são condições que impediram o mercado de produzir ‘qualidade’ na escola. Na concepção do neoliberalismo, o professor trabalhará mais se estiver com sua cabeça a prêmio todo dia.”

Na administração de recursos humanos, o sistema de gestão de remuneração e carreira por competências e habilidades tem se constituído como modelo ideal em diversos setores com o objetivo de favorecer resultados. Segundo Resende (1999), é por volta de 1973 e, posteriormente, 1982, que se desenvolvem projetos de remuneração e carreira que utilizavam, para cargos operacionais, critérios similares ao que hoje se caracteriza como baseados em competências e habilidades. O princípio básico desse pagamento é diferenciar o salário dos ocupantes do mesmo cargo.

Segundo Resende (1999), na visão gerencial, os planos de carreira modernos enfatizam a estrutura horizontalizada, segundo a qual, a principal e mais viável forma de progresso na carreira seria baseada em competências e habilidades. O pagamento por competências e habilidades é mais apropriado para planos de remuneração fixa, ou salário-base, ou ainda salarial nominal e deve ser utilizado para diferenciar qualificações e capacitações de ocupantes do mesmo cargo (RESENDE, 1999, p. 23).

Para Resende (1999), na visão gerencial, a metodologia de remuneração e carreira baseadas em competências e habilidade pode proporcionar os seguintes benefícios: direciona a empresa para a ênfase na competência, concede remuneração fixa no sentido estratégico, proporciona mais visibilidade e transparência ao desenvolvimento profissional, amplia os planos de carreira. É necessário que se atente para diversos fatores que precisam ser levados em consideração e assim proporcionar o bom êxito na implantação dessa remuneração. O autor salienta que os responsáveis pelos recursos humanos devem zelar “pela observância das políticas e práticas de gestão do plano, não como meros controladores burocratas, mas como apoiadores e suporte dos gerentes e supervisores. É preciso, de modo especial, monitorar as movimentações na carreira” (RESENDE, 1999, p. 70). Além disso, outros benefícios, segundo o autor, é que se resolve naturalmente a questão da carreira Y, estimula o autodesenvolvimento

profissional, favorece a implementação objetiva de sistemas de avaliação de desempenho e potencial, entre outros fatores (RESENDE, 1999).

Chiavenato<sup>25</sup> (1999) defende, numa perspectiva gerencial de administração, que a preocupação principal das organizações deve estar voltada para a medição, avaliação e controle dos aspectos principais que são: os resultados, desempenho e fatores críticos de sucesso. A avaliação de desempenho se constitui em poderoso meio de melhorar a qualidade do trabalho nas organizações. “A avaliação do desempenho é uma apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa em função das atividades que ela desempenha, das metas e resultados a serem alcançados e do seu potencial de desenvolvimento” (CHIAVENATO, 1999, p. 189). De acordo com Chiavenato (1999), é um excelente meio para se avaliar o funcionário. O desempenho é o grau que ele alcança, à medida que consegue atingir os objetivos do sistema administrativo em que está inserido, sendo essa variável de pessoa para pessoa e de situação para situação. A avaliação deve proporcionar benefícios para a organização e para as pessoas, devendo ser útil para melhorar a produtividade de ambos.

É importante ressaltar que Chiavenato e Rezende tratam de conceitos relacionados à administração empresarial. Em contexto de reformas gerencial, os princípios do modelo empresarial são transplantados, também, para a escola. Na educação, como afirma Zatti (2017), o princípio do desempenho está vinculado às estratégias de reformas administrativas no que se refere à responsabilização e ao controle sobre os resultados, que passam a ser exercidos sobre a escola. Segundo o autor,

São novas formas de controle e gerenciamento, sob a perspectiva da racionalidade tecnológica, que engendram um novo modo de pensamento e comportamento. As instituições e os indivíduos passam a ser medidos, controlados e avaliados com base em padrões de desempenho externamente determinados, cabendo-lhes a obrigação de adequarem suas ações ao atendimento das metas que lhes foram impostas, cujas ações devem corresponder à racionalidade dada, moldadas aos padrões de eficiência e qualidade pré-determinados (ZATTI, 2017, p. 25).

Zatti (2017) esclarece que na perspectiva da utilização de tecnologias para o maior controle dos resultados da educação, os

[...] indicadores são utilizados para determinar a qualidade das instituições de ensino com avaliações educacionais que aferem a aprendizagem dos alunos bem como o trabalho realizado pelas instituições escolares, tendo como base critérios como aprovação, evasão, retenção, e conhecimento adquirido pelos estudantes (ZATTI, 2017, p. 25).

---

<sup>25</sup> É um autor da área de administração e recursos humanos que analisa os conceitos de administração e defende o modelo gerencial.

Freitas (2012) explica que um sistema de responsabilização envolve três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções. As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas (FREITAS, 2012, p. 383).

No campo educacional, com a emergência neoliberal e neoconservadora, cresceram as demandas pela publicitação de resultados educacionais mensuráveis, e, portanto, também por processos de avaliação e de *accountability* (AFONSO, 2009). A avaliação aparece como pré-requisito para a implementação de uma ideologia que enaltece o capitalismo de livre mercado e que enfatiza os resultados ou produtos dos sistemas educativos. Freitas (2007) constatou que, nesse contexto, há uma regulação educacional emergente no Brasil, revelando um Estado-educador empenhado na difusão de determinados conhecimentos, condicionados a AGEE.

Os primeiros estudos internacionais objetivando estabelecer comparações entre os resultados obtidos por estudantes de diversos países, submetidos a um mesmo teste, foram desenvolvidos por meio do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes<sup>26</sup> (PISA)<sup>27</sup> e coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (HORTA NETO, 2007). Os novos delineamentos relativos ao campo educacional ocorreram perante um novo modelo de gerencialismo da administração pública. Nesse cenário, o Estado Brasileiro obteve a legitimação da proposta de uma avaliação centralizada, “externa aos sistemas e as escolas, e pautada nos princípios políticos administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado” (FREITAS, 2007, p. 187).

É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. Essas políticas, que inicialmente foram impostas pelas agências internacionais de financiamento, mediante as chamadas condicionalidades, em seguida perdem o caráter de imposição, pois são assumidas pelas próprias elites econômicas e políticas dos países latino americanos (SAVIANI, 2007, p. 426). Freitas, ao analisar a regulação no Brasil, conclui que

O Estado brasileiro logrou acrescentar à tradicional regulação legal-burocrática a regulação avaliativa conjugada à informação educacional. A ideia-força dessa

---

<sup>26</sup> *Programme for International Student Assessment*.

<sup>27</sup> De acordo com Sasaki *et al.* (2018, p. 5), “O PISA é uma avaliação educacional realizada em nível internacional a cada três anos a uma amostra de alunos com entre 15 anos e 2 meses e 16 anos e 3 meses de idade, matriculados em alguma instituição educacional” [...] “O exame consiste em responder questões de ciências, literatura e matemática, além da resolução colaborativa de problemas, durante duas horas. Ele é estruturado de forma que há uma variedade de conjuntos de questões (chamados de clusters) de cada um dos assuntos. Há diversos formulários de prova e cada um é composto por quatro desses clusters, e a posição de cada cluster dentro da prova é fixada de acordo com o código do formulário e o assunto a que diz respeito”.

regulação tem sido a redefinição de relações entre Estado, educação e sociedade e entre âmbitos político-administrativos (subnacional e nacional) responsáveis pela política/gestão da educação escolar básica, mediante um movimento que propicia a centralização da regulação no âmbito nacional (FREITAS, 2007, p. 168).

No Brasil, como citado anteriormente, o sistema de avaliação foi reformulado nos anos 1990. Desde sua criação, o Saeb passou por várias mudanças, entre elas em 2005, quando passou a ser composto por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), realizada de forma amostral, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), censitária, conhecida como Prova Brasil, destinada aos alunos do 5º e 9º anos, antes 4ª e 8ª séries. Em 2013, no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, foi incorporada ao Saeb a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), com o objetivo de aferir os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, destinada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental. Além dessas, outras mudanças ocorreram, entre elas, a participação de escolas privadas.

De acordo com Silva (2013), outras mudanças que ocorreram, entre 1990 e 2013, foram a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), no primeiro no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-2002), a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em 1998, reformulado em 2009, e do Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos (ENCEJA), em 2002. Em 2007, no segundo mandato do Presidente Lula da Silva (2003-2010) (PT), como citado anteriormente, foram instituídos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR e o Ideb, medidas constitutivas do PDE.

O Ideb, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb, de forma mais específica da Prova Brasil<sup>28</sup>, para as unidades da federação e para o país. Com essa iniciativa, o MEC criou mecanismos para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas (BRASIL, 2019).

Em 2014, Dilma Rousseff (2011-2016) (PT) sancionou o segundo PNE, com vigência até 2024. O Plano estabelece 20 metas voltadas a todos os níveis e modalidades de ensino. Como forma de contribuição para a elaboração do texto do PNE (2014/2024), foram realizadas duas Conferências Nacionais de Educação (CONAES), que segundo Hypolito (2015),

---

<sup>28</sup> Participam dessa avaliação os alunos do quinto e do nono anos do ensino fundamental, são aplicados testes padronizados. Os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. Além disso no mesmo período de aplicação dos testes os alunos devem responder a um questionário socioeconômico, em que fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho (MEC, 2020).

“envolveram inúmeros atores sociais, tais como educadores, sindicalistas, pais, estudantes, representantes de comunidades, dentre outros setores sociais” (HYPOLITO, 2015, p. 521).

Contudo, de acordo com Hypolito (2015), o texto final sofreu várias mudanças, algumas foram mantidas e melhoradas, mas isso só aconteceu por que, segundo o autor, houve “intervenção firme e decidida de associações acadêmicas, sindicatos e movimentos sociais, outras foram introduzidas, de forma sub-reptícia, para atender interesses que nunca haviam se manifestado nas conferências” (HYPOLITO, 2015, p. 521). Porém, mesmo com essas intervenções, Hypolito (2015, p. 521) ressalta:

O Plano Nacional de Educação é paradoxal em alguns temas, ambíguo em outros, ora incompleto e deficiente em muitas temáticas. Por exemplo, se, por um lado, o plano define um aumento do financiamento para a educação, por outro lado, apresenta inúmeras metas que seguem as políticas gerencialistas de avaliação e de parceria público-privada, o que para muitos de nós é investir em um “saco sem fundo”, que promove políticas privatistas, e não indica um investimento na educação pública de forma plena.

Entre as metas previstas no PNE, está a Meta 7, que trata da qualidade da educação, com destaque para definições relativas à avaliação externa e ao Ideb. A Meta traça estratégias a fim de favorecer a melhoria do índice, inclusive cita “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014). O PNE define o Ideb como referência de qualidade e vincula o conceito de desempenho, discente e docente, aos resultados nas avaliações externas. A partir do PNE, em 2015, estados e municípios também aprovaram seus planos e criaram suas estratégias voltadas para o alcance de metas, a partir dos resultados nas avaliações, sejam elas em âmbito nacional, estadual ou até municipal.

Em 2018, foram implantadas mudanças na estrutura do Saeb, com proposta de aprimoramento a partir do ano de 2019. Inicialmente, ocorreu o abandono das siglas anteriormente utilizadas para caracterizar as avaliações em séries do ensino fundamental, a unificação da aplicação das provas nos anos ímpares (2019 e 2021) e a sua divulgação nos anos pares (2020 e 2022). Essa reformulação abrangeu da educação infantil ao ensino médio, e na série do nono ano do ensino fundamental, além das provas de português e matemática, foi proposta a inserção da avaliação nas áreas de ciências da natureza e humana. A educação infantil, de acordo o Inep, deverá ser avaliada diferente das outras fases. Para a obtenção de seus resultados, é preciso considerar suas condições de acesso e funcionamento. A reestruturação do Saeb consta do Quadro 1.

#### **Quadro 1 - Mudanças no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (2019)**

<b>PÚBLICO-ALVO</b>	<b>ABRANGÊNCIA</b>	<b>FORMULAÇÃO DOS ITENS</b>	<b>ÁREAS DO CONHECIMENTO / DISCIPLINAS</b>
Creche e pré-escola - Educ. Infantil	Escolas públicas – Amostral (Estudo piloto)	BNCC	-
2º ano do Ens. Fundamental	Escolas públicas – Amostral Escolas privadas – Amostral	BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
5º e 9º ano do Ens. Fundamental	Escolas públicas – Censitário Escolas privadas – Amostral	Matriz de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano do Ens. Fundamental	Escolas públicas – Amostral Escolas privadas – Amostral	BNCC	Ciências da Natureza e Ciências Humanas
3ª e 4ª série do Ens. Médio	Escolas públicas – Censitário Escolas privadas – Amostral	Matriz de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2019).

Bonamino e Sousa (2012), ao analisarem os desenhos das avaliações em curso no Brasil, classificam três gerações do uso dos resultados dos exames em larga escala. A primeira delas está associada ao caráter diagnóstico da avaliação, sem implicação de consequências às escolas. A segunda e a terceira gerações representam a introdução de mecanismos de responsabilização e atribuição de consequências, a partir da divulgação dos resultados destas avaliações. É no contexto dessas duas últimas gerações, que correspondem ao período da criação da Prova Brasil e do Ideb, que a responsabilização e a meritocracia se vinculam mais fortemente às políticas de avaliação.

Na primeira geração, sua finalidade é acompanhar a evolução da qualidade da educação, tendo, assim, consequências simbólicas - *low stakes* ou de responsabilização branda. Na segunda, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais, cuja responsabilização também é considerada branda. E na terceira se contemplam sanções ou recompensas, envolvem mecanismos de remuneração em função das metas estabelecidas considerando, assim, suas consequências sérias- *high stakes* ou de responsabilização forte.

Sobre a avaliação de desempenho docente, o estudo realizado por Shiroma e Schneider (2013), apresenta contradições nas premissas dessa avaliação. O discurso adotado é que com ela se poderá melhorar a qualidade do ensino e da educação. Os proponentes de políticas

educativas, entre elas a avaliação de desempenho, apontam como desafio para sua implementação, as ações docentes e sindicais. A exemplo dos sindicatos de docentes de Portugal que, em 2008, exigiram a suspensão desse modelo de avaliação.

[...] no Brasil, dezoito estados e o Distrito Federal puseram em prática algum tipo de avaliação ou ofereceram bonificação docente até 2011. Contudo, 50% dos sindicatos de docentes dessas unidades federadas manifestaram oposição explícita a essa política, enquanto a outra metade manifestava críticas e sugeria alterações à proposta do governo no sentido de aperfeiçoá-la, ou não expressava discordâncias (SHIROMA; SCHNEIDER, 2013, p. 99).

Na rede estadual de ensino do estado do Rio de Janeiro, de acordo com Silva (2012), o primeiro exemplo de sistema de bonificação foi o Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública – Programa Nova Escola, no governo de Anthony Garotinho (1999 a 2002). Porém, no mesmo período, entre 2000 e 2001, o sindicato dos professores já reprovava o programa afirmando que ele propiciava a competitividade entre as escolas. Em 2003, a reprovação dessa bonificação foi muito mais forte, pois ocorreu o não pagamento do 13º salário, do 1/3 das férias e das gratificações, o que provocou uma greve de 64 dias do professorado. Entretanto, em 2010 é iniciado um Plano de Metas pelo governo estadual que definiu medidas de premiação em dinheiro para professores e diretores que atingissem as metas, com base também nos resultados o Índice da Educação Básica do Rio de Janeiro (IDERJ). A bonificação por resultados favoreceu uma maior tensão entre as responsabilidades e o ritmo de trabalho dos professores (SILVA, 2012)

Nesse sentido, a adoção de estratégias gerenciais no campo educacional acabou por fazer uso de mecanismos que favorecem uma cobrança cada vez maior dos profissionais do magistério. Diante desse cenário, diversos pesquisadores apontam que a instituição de tais medidas não leva em consideração todas as dimensões que deveriam ser consideradas no momento do cálculo do Ideb. Além do exposto, Freitas (2018), afirma que as políticas de responsabilização, no país, têm envolvido outros sujeitos. Para o autor, “os processos de testagem, padronização e *accountability* não atingem apenas os professores, mas também as crianças e jovens, criando “padrões cognitivos e morais” que passam a ser objetos de avaliação nacional” (FREITAS, 2018, p.113).

Como bem analisam Shiroma e Schneider (2013), esse modelo de avaliação de desempenho proporcionar a comparação e o ranqueamento. É proposto como forma de reduzir gastos públicos com o pagamento de professores e assegurar baixos salários para elevar a atratividade dos “adicionais” nas remunerações de docentes. “A reserva de uma cota de bônus para um percentual pré-determinado de docentes revela o caráter seletivo da proposta para a

qual não basta ser bom professor, tem que estar entre os melhores” (SHIROMA; SCHNEIDER, 2013, p. 101).

No campo educacional, de acordo com Afonso (2007, 2009), o termo *accountability* tem sido utilizado para bonificar ou responsabilizar os agentes públicos pelos resultados nas avaliações externas, como estratégia do modelo gerencialista que se utiliza da avaliação de desempenho individual para tomar tais medidas. A avaliação passa a ser um instrumento central da gestão do Estado e na educação um conjunto de iniciativas de avaliação, em larga escala, vem sendo desenvolvido visando criar parâmetros educacionais e referenciais para a formulação e o monitoramento das políticas públicas, entre os quais podemos citar o Saeb. Segundo Afonso (2007, p. 14),

[...] os novos exames (agora reatualizados e designados, entre outros modos de avaliação externa ou provas de avaliação standardizadas) pretendiam cumprir duas funções básicas complementares: continuar a ser um dispositivo de controle central por parte do Estado, relativamente ao que se ensinava (e como se ensinava) nas escolas públicas, e, simultaneamente, promover pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino públicos (ou entre estabelecimentos públicos e privados), induzindo, desta forma, um efeito de concorrência e hierarquização através da publicitação e divulgação dos resultados escolares dos estudantes (rankings), os quais, deveriam, supostamente, apoiar a livre escolha educacional por parte dos pais, transformados, entretanto em clientes ou consumidores da educação escolar.

Ximenes (2012) revela que, entre 2006 e 2011, a Câmara dos Deputados, por meio de uma Comissão Especial, passou a discutir projetos que previam a adoção de índices de desempenho dos alunos nas avaliações externas para responsabilizar gestores e agentes públicos nas esferas civil, política e penal no caso de persistir o baixo desempenho dos alunos. Contudo, segundo dados divulgados pelo Congresso, esses projetos não foram aprovados.

Bauer *et al* (2017), em pesquisa de abrangência nacional, mapearam a instituição de iniciativas de avaliação em larga escala nos municípios brasileiros. A pesquisa demonstrou que 20 dos 27 estados da federação já contam com propostas próprias de avaliação. Em relação aos municípios, 97% informaram participar das avaliações do governo federal, 67% dos municípios indicaram compartilhar, também, das avaliações externas implantadas pelos governos dos estados a que pertencem e 37% dos respondentes revelaram ter instituído iniciativa própria de avaliação de suas escolas. Os pesquisadores destacaram que os municípios indicaram ações no sentido de dar consequências ao processo de avaliação como a compra de material curricular estruturado e/ou apostilado, a concessão de premiações de acordo com os resultados dos obtidos pelos alunos, desenvolver material didático e proporcionar bônus salarial aos seus profissionais (BAUER *et al.*, 2017).

Em pesquisa mais recente, que trata dos sistemas de avaliação estaduais instituídos no período de 2005 e 2015, Bertagna (2018) identificou que de 26 estados brasileiros e o Distrito Federal (DF), 19 estados mais o Distrito Federal possuem sistemas de avaliação próprios, totalizando 20. Desses sistemas estaduais, 17 possuíam parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Para a autora, o período de maior implantação de sistemas de avaliação foi após a criação do Ideb, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

De acordo com Machado (2020), as avaliações externas passam a ganhar centralidade nos estados. “Em geral, as justificativas governamentais para tais ações convergem para a obtenção de dados e informações para conhecer de forma mais detalhada as redes e, assim, traçar estratégias de promoção de melhoria dos resultados alcançados” (p. 213).

Como peça dos sistemas de avaliação, os estados criaram, nos últimos anos, seus próprios indicadores de desenvolvimento educacional, com metodologias e instrumentos equivalentes ao Ideb. É o caso dos indicadores do Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo (SCHNEIDER, 2017). Há que se destacar, no entanto, que “as implicações da criação de índices como forma de medir o trabalho do gestor, do docente e de indicar a qualidade dos resultados escolares ainda é uma seara que carece de maiores investigações, inclusive pela atualidade da disseminação da política” (MACHADO, 2020, p. 215).

Além do exposto, Silva (2016) revela que além de muitos estados criarem seus sistemas próprios de avaliação da educação, também, contemplam mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para alunos. Assim, os professores passaram a ser responsabilizados pelos resultados escolares de modo que a avaliação do desempenho do docente é defendida como alternativa para a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos. Esses mecanismos estão atrelados à lógica gerencialista, presente em vários países e que tem influência dos organismos internacionais. De acordo com Zatti (2017, p. 20),

[...] a forma como as organizações internacionais difundem as propostas de controle e avaliação do desempenho, bem como a maneira com que as políticas públicas são implantadas, acabam por desqualificar ou enfraquecer possíveis resistências à essas estratégias políticas, à medida que trazem junto com essas estratégias conceitos como qualidade e eficiência do serviço educacional, criando assim o consenso sobre a relevância, a expectativa e a necessidade de tais políticas serem adotadas. É o raciocínio tecnológico de dominar os pensamentos para aceitar o que está sendo proposto.

Nessa perspectiva, Zatti (2017, p. 20) destaca que

[...] outro conceito comumente atrelado aos discursos propositores das políticas de avaliação do desempenho é de ser uma ferramenta para a valorização docente, relacionando os resultados do desempenho com o recebimento de bônus, prêmios ou aumento salarial. Não se pode deixar de destacar que, além de recompensas, os resultados das avaliações de desempenho preveem algumas vezes sanções aos que não atingirem os padrões satisfatórios de desempenho determinado pelos gestores do ensino.

Zatti (2017), em estudo da legislação que regulamenta a carreira docente nas redes públicas estaduais dos 27 estados do Brasil, identificou a abrangência nacional da Avaliação do Desempenho Docente (ADD). De 14 estados, descritos no Quadro 2, relaciona os da ADD, com a progressão na carreira. Dez redes concedem bonificações, sendo que em quatro os efeitos da avaliação do desempenho são duplos: progressão na carreira e bonificação (ZATTI, 2017, p. 91).

**Quadro 2** - Regiões com estados que possuem Avaliação do Desempenho Docente (ADD) implementadas e os efeitos na remuneração

REGIÃO	ESTADO	EFEITOS NA REMUNERAÇÃO
Centro Oeste	Goiás	Bonificação e progressão na carreira
Nordeste	Bahia	Progressão na carreira
	Ceará	Bonificação e progressão na carreira
	Paraíba	Bonificação
	Pernambuco	Bonificação
Norte	Acre	Bonificação
	Amazonas	Bonificação
	Tocantins	Progressão na carreira
Sudeste	Espírito Santo	Bonificação
	Minas Gerais	Bonificação e progressão na carreira
	Rio de Janeiro	Bonificação
	São Paulo	Bonificação e progressão na carreira
Sul	Paraná	Progressão na carreira
	Rio Grande do Sul	Progressão na carreira

Fonte: Zatti (2017).

No que se refere à avaliação por desempenho no Estado de São Paulo, Passone (2014) destaca que a centralidade da avaliação, por meio de testes padronizados como instrumento de gerenciamento e orientação da política educacional, teve continuidade com a instituição do programa bônus mérito, instituído por meio da Lei Complementar nº. 1.078, de 2008, que instituiu o Programa de Valorização por Mérito, e das Resoluções nº. 21/2009, 22/2009, 23/2009 e 26/2009. Tais medidas, estipularam o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e vincularam o pagamento do bônus aos resultados da avaliação em larga escola e às metas estabelecidas para cada escola. Nessa lógica, o bônus aparece como um índice de produtividade. De acordo com Cassetari (2010), as políticas de bonificação

passaram a ser adotadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, no ano 2000, com o objetivo de incrementar o ensino oferecido pelas escolas estaduais paulistas.

Com relação à bonificação por resultados em São Paulo, o próprio governo estadual, por meio do Grupo Técnico de Indicadores e Avaliação de Políticas Públicas, analisou os resultados obtidos com sua implementação. Trata-se de um processo que foi aberto, a pedido da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, para apurar os resultados referentes à política de bonificação no período de 2011. Esse documento aponta que a bonificação por resultados pode não estar contribuindo para a melhoria do desempenho dos alunos, como recorrentemente se supõe no contexto da rede estadual de ensino. O documento, ainda, ressalta que a evidência disponível<sup>29</sup> parece indicar que o pagamento do bônus tem sido pouco efetivo em influenciar os resultados do índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP). O parecer do grupo técnico recomendou a formulação e a inclusão de demais indicadores que mensurem o esforço da organização considerando a proposta inadequada (SÃO PAULO, 2017).

Brooke (2008, p. 400), ao analisar a implantação de iniciativas de responsabilização no país, afirma que

A ausência de um número maior de experiências na área de responsabilização também é fruto da própria incipiência da ideia da avaliação de desempenho e da utilização dos resultados da aprendizagem cognitiva dos alunos como peça-chave da política educacional. Mesmo havendo alguma familiaridade com a avaliação educacional, não existe uma cultura de avaliação que permita utilizar a aprendizagem cognitiva como o principal indicador das atividades e produtos da escola. Se é evidente que a escola tem responsabilidade pela formação integral do aluno, ainda é necessário chegar a um consenso mais amplo sobre a legitimidade da responsabilização e sobre os indicadores da qualidade na educação.

O uso de bonificações e premiações, vinculados aos resultados nas avaliações externas, tem cada vez mais se expandido em âmbito estadual e municipal. Esse sistema de recompensa provoca o que Afonso (2009), chamou de introdução de mecanismos de mercado nas políticas educacionais. Com o objetivo de preparar os alunos para avaliações nacionais e internacionais, essas medidas estão relacionadas ao que Marinho, Leite e Fernandes (2013), designam de “testinite”, um círculo vicioso de classificação e medida, “a ‘testinite’ é, assim, realimentada por crenças que os professores congregam para o constante recurso ao teste” (MARINHO; LEITE; FERNANDES, 2013, p. 327).

---

<sup>29</sup> Refere-se aos dados de 2011 e o resultado da avaliação que foi feita, com relação a eles, em 2017.

#### **4. POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2007 a 2019)**

O governo do estado do Ceará tem adotado como modelo de administração governamental a Gestão por Resultados (GPR). Sistematizada no governo de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), entre 2003 a 2006, a GpR consolida-se, a partir de 2007, no governo de Cid Gomes (PSB-CE). Um dos instrumentos que tem sido utilizado nesse modelo é o planejamento estratégico e as iniciativas de avaliação externa. Na educação, o estado do Ceará foi um dos primeiros do país a criar seu próprio sistema de avaliação externa. Com início em 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece), até o ano de 2019, realizou suas avaliações nos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e nas séries do ensino médio. Numa perspectiva gerencialista, desde 2007, os governos têm se utilizado de mecanismos de *accountability* para premiar funcionários e alunos que conseguem atingir as metas estabelecidas no Spaeece, além de vincular o repasse de recursos aos municípios aos resultados nas avaliações externas. Neste capítulo, é apresentado o processo de implantação e de consolidação das políticas de *accountability* no âmbito estadual e as relações entre governo estadual e municípios na disseminação da GpR.

##### **4.1 A política educacional cearense: gerencialismo e gestão por resultados (2007 a 2019)**

Em consonância à conjuntura mundial, diversas mudanças aconteceram na estrutura e no funcionamento da educação no Brasil. Segundo Drabach e Souza (2014), a educação como política social passa a ser vista como um setor em crise, “desencadeando um processo de reforma que teve em sua base a influência de agências internacionais, cujas políticas traziam em seu bojo um novo discurso, distinto daquele que emergiu nos anos 1980” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 226). A adoção de tais medidas é parte de um processo mais amplo de redefinição das formas de atuação do Estado nas políticas sociais e educacionais, disseminada por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, e nos discursos hegemônicos sobre qualidade da educação.

No estado do Ceará, a reforma da aparelhagem estatal ocorreu, inicialmente, no Governo de Tasso Jereissati, eleito em 1986, para seu primeiro mandato, filiado até o ano de 1990 ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e nos anos seguintes ao (PSDB-CE). Como governador teve três gestões: 1987 a 1990; 1995 a 1998; e 1999 a 2002. De acordo com Nobre (2008), esse período é denominado “Era Tasso”, que engloba também a gestão de Cid Gomes (PSDB-CE), no período de 1991 a 1994. Em 2002, foi eleito Lúcio Alcântara (PSDB-CE), cuja administração, entre 2003 a 2006, apresentou várias ou diferenças com as anteriores, não contando com o apoio direto do mesmo grupo empresarial que apoiou a “Era Tasso”.

Contudo, mesmo com as diferenças, foram mantidas políticas econômicas de sustentação ao grande capital. A matriz gerencialista, que influenciou os governos estaduais, emergiu antes desse período de 1986 a 2006, “remontando ao tempo em que um grupo de empresários, organizados em torno do Centro Industrial do Ceará (CIC), projetou o desenvolvimento estadual para o interstício de 1985 à 2005” (RAMOS *et al*, 2018, p. 8).

No que se refere à educação, o governo de Tasso Jereissati (PSDB-CE), se destaca pela implantação da municipalização do ensino público, da eleição direta de diretores escolares e em ter firmado um empréstimo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - Contrato de Empréstimo de número 4591 – BR-, em 2002, para viabilizar o Projeto Escola do Novo Milênio (PENM), com o objetivo de assegurar um padrão de qualidade, eficiência e equidade na prestação dos serviços educacionais (RAMOS; LIRA; SOARES, 2012). Cabe, também, destacar, conforme Aguiar (2002), que entre janeiro de 1995 a setembro de 2001, ocorreu a cooperação técnica entre o governo do estado do Ceará e municípios, que privilegiou processos que envolviam decisões de macro política educacional, como a criação das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDES), em 1996, e a aprovação da Lei nº. 12.452, de 6 de junho de 1995, que dispôs sobre o processo de municipalização do ensino público no Ceará.

Além desses, outros projetos foram firmados, nos quais se favorecia o estabelecimento de parcerias entre a esfera pública e privada e as ações interinstitucionais, que contribuíram para o fortalecimento do gerencialismo na educação do estado. Segundo Ramos, Lira e Soares (2012), o que se percebe é que existe uma sintonia nas diretrizes políticas da modernização da gestão pautada pelo fortalecimento do controle social e institucional. Essas ações têm continuidade na gestão de Lúcio Alcântara (PSDB-CE) e provocam diversas mudanças. Nesse período, o governo estadual encaminhou à Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc) proposta da Gestão Integrada da Escola (GIDE), como instrumento de planejamento e em substituição aos projetos políticos pedagógicos (CAMARÃO; RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015).

O governo estadual, no período de 1995 a 2006, adotou como referencial a gestão da qualidade total como parâmetro passível de classificar, mensurar e comparar as unidades escolares, materializando, portanto, a reforma do Estado proposta nacionalmente. Tais medidas vão se consolidando por meio da aprovação de leis específicas e parceiras que são firmadas, a partir de 2002, com ênfase no fortalecimento da capacidade gerencial dos níveis central, regional, municipal e escolar (RAMOS; LIRA; SOARES, 2012).

No governo de Lúcio Alcântara (2003-2006) (PSDB-CE), ocorreu a sistematização da Gestão pública por Resultados (GPR), que é adotada explicitamente em 2003, mas só será mencionada em 2006, em mensagem à Assembleia Legislativa. “Segundo seus proponentes, a Gestão por Resultados teria como ‘pressuposto fundamental’ a ideia de que ‘avanços econômicos e sociais são complementares’, eles ‘ou avançam juntos ou retrocedem juntos’ (CAMARÃO; RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015, p. 382, destaques das autoras)

Ao ser eleito em 2006, Cid Gomes, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), dá continuidade ao que já vinha sendo sistematizado nos governos anteriores que teve como objetivo “reforçar alguns setores voltados para o mercado internacional, bem como conservar o apreço pelo forte controle das contas públicas” (NOBRE, 2008, p. 81). É considerado como o terceiro período das reformas gerenciais do Estado e da educação no Ceará, correspondendo ao ciclo dos Ferreira Gomes<sup>30</sup> (VALDEVINO, 2018). O início desse novo ciclo não representou um rompimento político com o governo de Tasso Jereissati, ocorrendo a manutenção e o aprimoramento das concepções empresariais de gestão (CAMARÃO; RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015). É no governo de Cid Gomes (PSB-CE) que ocorre a consolidação da GpR, como destaca Valdevino (2018, p. 81):

[...] com a institucionalização do modelo de Gestão por Resultados (GpR), que foi sendo construído e sistematizado ao longo da gestão de Lúcio Alcântara (2003-2006). Uma das primeiras iniciativas da gestão de Cid Gomes foi encaminhar à Assembleia Legislativa um projeto de lei que propunha uma reforma administrativa, convertida na Lei nº. 13.857, de 07 de fevereiro de 2007, modificando a estrutura organizacional do Estado. A referida Lei dispôs sobre o novo modelo de gestão estadual e alterou a estrutura administrativa vigente desde a gestão anterior. A partir da nova estrutura organizacional, o modelo de gestão do poder executivo estadual passou a ser pautado no princípio da Gestão por Resultados.

O modelo de gestão do poder executivo estadual passou a ser pautado no princípio da GpR. Durante a gestão de Cid Gomes (PSB) foram utilizadas estratégias voltadas à formação gerencial dos gestores públicos e escolares (VALDEVINO, 2018). Nesse período, destaca-se a relação estabelecida entre o governo estadual e o Banco Mundial por meio da assinatura do Projeto de Apoio à Inclusão Social e Crescimento Econômico ou SWAP II, que teve início no governo de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), cuja vigência foi de 19 de março de 2009 até o dia 30 de junho de 2012. O Projeto tinha como objetivo o fortalecimento do sistema de gestão por resultados do Estado e a promoção da melhoria na qualidade dos serviços de educação e saúde.

---

<sup>30</sup> Nobre (2008), ao tratar desse período, aborda que Cid Gomes venceu essa eleição também como resultado da militância do grupo cirista (termo que está relacionado a Ciro Gomes, irmão de Cid).

O Banco Mundial, ao conceder o empréstimo, previa o cumprimento de metas e previa a elaboração de planos estratégicos (RAMOS *et al.*, 2018).

Desde 2007, com o início do primeiro mandato de Cid Gomes (PSB) como governador do estado do Ceará, ocorreu a instituição de políticas de *accountability*, quando os resultados do sistema de avaliação externa, o Spaece, passaram a ser utilizados como parâmetro para premiação de escolas e municípios. A instituição dessas políticas representa o aprofundamento do gerencialismo e são utilizadas como mecanismos para a consolidação do modelo de gestão baseado em resultados nos municípios cearenses, a partir do papel educador do Estado nas relações federativas (VALDEVINO, 2018).

As dimensões que compõem a *accountability* no campo educacional passam a ter uma articulação em âmbito estadual no Ceará, ocorrendo a partir da criação de sistema próprio de avaliação nos anos 1990, mas, anteriormente a esse período, outros programas voltados à avaliação foram desenvolvidos. Pesquisa realizada por Magalhães Júnior, Lima e Farias (2013) identificou registros documentados pela Seduc sobre seus programas de avaliação. Desse levantamento, destacaram-se estudos sobre avaliação, em regime de cooperação com a Universidade Federal do Ceará (UFC), entre os anos 1970 e 1980, e com a Fundação Carlos Chagas. De acordo com os autores, esse material faz parte do acervo de relatórios de pesquisa de projetos especiais desenvolvidos pela equipe de pesquisa da Secretaria no final da década de 1970. Mesmo com esses registros, é somente na década de 1990 que o governo estadual cria seu próprio sistema de avaliação.

Em 1992, é institucionalizado o sistema de avaliação em âmbito estadual. Nesse período, a avaliação ainda estava em fase de expansão. Dantas (2015) afirma que a primeira edição contemplou somente a capital, Fortaleza, quando foram avaliados alunos da 4ª a 8ª séries de 157 escolas estaduais. Os instrumentos continham vinte e cinco questões de múltipla escolha, abordando conteúdos de Português e Matemática.

De acordo com Magalhães Júnior, Lima e Farias (2013), em 1996, há uma mudança na sua nomenclatura, passando a se chamar Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), com o objetivo de fornecer subsídios para formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais. No ano de 1996, o Spaece é aplicado em 27 municípios e, em 1998, participaram os municípios sedes das 21 Credes, período em que foi implantado o projeto de avaliação institucional das escolas públicas. Dantas (2015) observa que o termo permanente da sigla do sistema de avaliação estadual se mantém como constante e é no ano 2000, por meio da Portaria nº. 101/2000, que ele passa a denominar-se oficialmente Spaece. No mesmo ano, estava prevista a sexta edição da avaliação, que não ocorreu por causa

de problemas burocráticos e de operacionalização. No ano seguinte, 2001, foi concebido o Spaece Net, associado ao Programa<sup>31</sup> *Internet na Escola*.

Com a aprovação da Lei nº. 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, foi instituído o Prêmio Educacional “Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará”, que associou os resultados do Spaece<sup>32</sup> à premiação dos servidores concedida apenas uma vez no ano de 2002. O pagamento do prêmio era destinado às escolas da rede estadual e tinha como critério, para sua concessão, a adesão, por parte da escola, ao “Projeto de Melhoria da Escola”. Segundo Valdevino (2018), “por meio da premiação, o Estado passa a exercer um controle sobre as escolas, induzindo seus projetos internos à lógica de um projeto elaborado pela Seduc” (p. 66).

Em 2003, o Spaece contemplou todos os municípios do Ceará. A amostra foi de 28.557 alunos de 8ª série do ensino fundamental e de 3ª série do Ensino Médio. Em 2004, passou a contemplar, também, as escolas integrantes dos sistemas municipais de ensino. Nesse período, universalizou-se a participação de escolas da rede estadual e municipal que possuíam mais de 25 alunos nas turmas avaliadas. Nos anos de 2004 e 2006 foi utilizado como parâmetro a escala de desempenho do Saeb. Nesse período, a Fundação Cesgranrio<sup>33</sup> foi a responsável pela organização do Spaece. As avaliações tinham como público-alvo os alunos das séries do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio (DANTAS, 2015).

O Spaece, no ano de 2007, passou por uma reformulação e sua aplicação voltou a ser anual, anteriormente a esse ano estava acontecendo de forma bianual. Nas avaliações, que compõem o sistema, são utilizados testes de desempenho dos estudantes, envolvendo as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e questionários contextuais para coleta de dados. Abrange as escolas públicas das redes estadual e municipais, avaliando os alunos da Educação Básica, desde as etapas de alfabetização até o ensino médio<sup>34</sup> (CAED, 2020).

Para a análise dos resultados nas avaliações que compõem o Spaece são considerados os padrões de desempenho, que são relacionados ao nível de proficiência que os estudantes se encontram e os classifica (CAED, 2020). Para cada série, são utilizados padrões de desempenho

---

<sup>31</sup> A avaliação deste período, segundo Lima (2007), pretendeu verificar o rendimento médio das escolas em relação ao desempenho dos alunos, através da metodologia *Computer Aided Testing* (CAT) – Teste Auxiliado por Computador (TAC) utilizada em aplicativos educacionais com base na *Web*.

<sup>32</sup> Baseada nos resultados do SpaeceNet de 2001 das turmas de 8ª série e 3º ano do ensino médio.

<sup>33</sup> É uma entidade de direito privado, de natureza educacional, cultural e assistencial, e que não tem fins lucrativos. Tem como principais atividades: concursos públicos, vestibulares, capacitação de professores, pesquisa, certificação e projetos sociais e culturais no Brasil (CESGRANRIO, 2020)

<sup>34</sup> Em 2008, foram inseridas as três séries do ensino médio e, em 2015, as séries finais da Educação de Jovens e Adultos (EJA) presencial. As turmas dessa modalidade participaram de forma amostral até o ano de 2014. A aplicação da prova ocorre de forma censitária a partir de 2015, participam as turmas do primeiro período e anos finais da rede estadual (CAED, 2020).

diferentes e relacionados ao valor da proficiência<sup>35</sup> que se dividem em níveis. No 2º ano do ensino fundamental, os padrões de desempenho são divididos em: 1. não alfabetizado, quando se obtém até 75 pontos na média da proficiência; 2. alfabetização incompleta, quando se obtém de 75 pontos a 100 pontos; 3. intermediário, se for obtido entre 100 a 125 pontos, identificado pela cor amarela; 4. suficiente, quando a pontuação é de 125 a 150 pontos; 5. desejável, associado à média acima de 150 pontos (CAED, 2020).

Com relação às avaliações do 5º ano do ensino fundamental, os padrões de desempenho em Língua portuguesa são divididos em quatro níveis: 1. Muito crítico, quando se obtém até 125 pontos na média da proficiência; 2. Crítico, quando se obtém de 125 pontos a 175 pontos; 3. Intermediário de 175 a 225; 4. Acima de 225 é considerado adequado. No 5º ano ocorre também a aplicação de avaliações de Matemática e tem a média dos seus padrões de desempenho diferentes, comparados aos de Língua portuguesa. São divididos em: 1. Muito crítico, quando se obtém até 150 pontos; 2. Crítico, quando tem de 150 a 200 pontos; 3. Intermediário, quando o resultado é de 200 a 250 pontos; 4. Adequado, quando a pontuação é acima de 250 (CAED, 2020).

No 9º ano os padrões de desempenho de Língua Portuguesa se dividem em: 1. Muito crítico, quando se obtém até 200 pontos na média da proficiência; 2. Crítico, quando se obtém de 200 a 250 pontos; 3. Intermediário, se a média for entre de 250 a 300 pontos; 4. Adequado, quando o resultado da média é acima de 300 pontos. No que se refere à avaliação de Matemática do 9º ano, os padrões de desempenho também se dividem em quatro perfis, assim como em língua portuguesa, mas com valores maiores de média, que são: 1. Muito crítico, quando a média da proficiência é de até 225 pontos; 2. Crítico, em que a pontuação é de 225 a 275; 3. Intermediário, quando o valor da média for entre de 275 a 300 pontos; 4. Adequado, se o município tiver a média acima de 300 pontos (CAED, 2020).

Desde 2008, a Seduc, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), é que coordena o Spaece, inclusive, com a aplicação do Spaece-Alfa. Criado em 2007, o Spaece-Alfa é aplicado aos alunos do 2º ano, com o objetivo de identificar e analisar seus níveis de proficiência de leitura. Essa avaliação surge em decorrência do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic).

O Paic, criado no primeiro mandato de Cid Gomes (PSB), segundo o governo do estado, consiste em uma política de cooperação entre estado e municípios, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e instituições da sociedade civil, com apoio do

---

<sup>35</sup> Nos Estados Unidos, o termo proficiência também é utilizado pelo NAEP, seu sistema de avaliação, e se divide em quatro níveis que são, abaixo do básico, básico, proficiente e avançado (RAVITCH, 2011).

governo federal, cujo objetivo é alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade (CEARÁ, 2012). Tem origem no Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), instituído pela Assembleia Legislativa em 2004 e presidido pelo Deputado Ivo Gomes. Em parceria com o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Seduc e as universidades públicas do estado do Ceará, esse comitê tinha como objetivo realizar um diagnóstico da realidade da condição de leitura e escrita de crianças que estavam cursando a 3ª série, hoje 2º ano, da rede pública de 48 municípios cearenses. Os resultados desse estudo evidenciaram que o fracasso da etapa inicial do ensino fundamental já se anuncia no fracasso do processo de alfabetização dos anos iniciais. De acordo com Coelho (2013), a experiência da política educacional implantada no município do Sobral/CE, que estabeleceu a meta de garantir a alfabetização de todas as crianças de 6 e 7 anos, consistiu em inspiração para a criação do Paic na educação estadual.

A implementação do Paic, segundo o governo do estado, está situada no marco do regime de colaboração<sup>36</sup>, previsto na Constituição Federal de 1988. A partir desse programa, fora acordado entre Estado e municípios a colaboração a partir de: 1. Formação, elaboração e distribuição de material e acompanhamento pedagógico; 2. Monitoramento; e 3. Avaliação e incentivos financeiros ligados a resultados de aprendizagem. Foi transformado em uma política pública prioritária do governo estadual em 2007, por meio da Lei nº. 14.026, de 17 de dezembro de 2007, na qual está previsto que em cumprimento ao regime de colaboração, o estado prestará cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem. A lei previu, inicialmente, garantia à aquisição, por todas as crianças de 7 (sete) anos, das competências de leitura e escrita esperadas nessa idade. Essa faixa etária corresponde a ações de forma direta para o 2º ano do ensino fundamental (CEARÁ, 2007a).

No ano de 2011, o Paic foi expandido para o quinto ano do ensino fundamental e, em 2015, no governo de Camilo Santana (PT), foi lançado o Mais Paic<sup>37</sup>. Essa mudança teve como finalidade ampliar o trabalho de cooperação já existente com os 184 municípios, que, além da Educação Infantil e do 1º ao 5º ano, passou a contemplar, também, as turmas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental das escolas públicas cearenses (CAED, 2020).

---

<sup>36</sup> A constituição prevê, em seu Art. 2011, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização de seus sistemas de ensino, podem definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

<sup>37</sup> Por meio do Mais Paic, eixo literatura e formação de leitor, também foi criada a coleção Paic, Prosa e Poesia. “Escrita e ilustrada por autores cearenses selecionados através de concurso literário realizado pela Seduc, atualmente, foram publicadas doze coleções composta cada uma por 12 exemplares que são distribuídos a todas as turmas da educação infantil (04 e 05 anos) ao 5º ano do ensino fundamental da rede pública.” (CEARÁ, 2019 a).

O Paic está organizado em cinco eixos: Gestão da Educação Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização, Formação do Leitor e Educação Infantil. Com foco na aprendizagem, o Paic funciona de forma sistêmica. A Seduc é responsável pela assessoria técnica e por realizar avaliação dos resultados dos alunos do 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental; e aos municípios cabe disponibilizar as equipes técnicas para implementação das ações propostas e fornecer o apoio logístico e materiais necessários às atividades relacionadas ao Paic (CEARÁ, 2012). De acordo com Camarão, Ramos e Albuquerque (2015), a sua criação consolidou a política de GpR “como importante, senão principal, vertente das políticas educacionais que envolveu e integrou esferas de governo, instituição escolar, docentes e discentes na corrida pelos resultados” (p. 384).

Outro mecanismo adotado pelo governo estadual que está relacionado com a GpR, consistiu na aprovação da criação da Lei nº. 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que estabeleceu novos<sup>38</sup> critérios para o rateio do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de responsabilidade estadual. O repasse do imposto, aos municípios, passou a ser vinculado aos resultados obtidos nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente. Dos 25%, da cota parte dos municípios do ICMS, 18% estão vinculados aos resultados de rendimento e desempenho dos estudantes da educação básica. A lei previa que o Índice Municipal de Qualidade (IQE) de cada município deveria ser 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 anos da rede municipal em avaliações de aprendizagem.(CEARÁ, 2007b, art. 2º). O IQE é calculado considerando os resultados do desempenho dos alunos do 2º e 5º ano no Spaece. Em 2015, com a aprovação da Lei nº. 15.922, de 15 de dezembro, foi alterado o segundo artigo, e sua redação determina que o índice deve considerar a taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e a média, obtida em avaliações de aprendizagem pelos alunos, passa a incluir o 9º ano, além do 2º e 5º ano. De acordo com a Lei nº. 17.130, de 12 de dezembro de 2019, os repasses efetuados aos municípios devem considerar os índices aferidos pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

A mudança na distribuição do ICMS, considerando os resultados em Educação, Saúde e Meio ambiente, teve por objetivo premiar os municípios que se destacassem nessas áreas. Desse modo, desde então, aqueles que alcançam melhores resultados recebem maior repasse da

---

<sup>38</sup> Os critérios para distribuição da parcela de 25%, oriunda do ICMS, para os municípios foi prevista inicialmente na Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, no governo de Tasso Jereissati. A lei previa que o repasse de 12,5% dessa parcela era relativo aos gastos em educação sobre a receita do município.

cota-parte do ICMS (DANTAS, 2015). Sobre tal medida, um estudo realizado por Holanda (2011), que trata sobre os indicadores de resultados que definem a distribuição do ICMS no Ceará, ressalta que a provação dessa lei mudou a maneira como as transferências do estado para os municípios eram definidas.

Contudo, Holanda (2011) aponta que existem alguns riscos nessa política, como a possibilidade dos gestores selecionarem apenas os melhores alunos para realizarem os exames relacionados ao Spaece. Para Dantas (2015), essa iniciativa se refletiu como a maneira que o governo estadual encontrou de incentivar a participação dos envolvidos e demonstrar a importância desse modelo avaliativo na constituição de sua agenda, movendo municípios, cidades, escolas e professores em torno dos alunos e da qualidade educacional oferecida.

De acordo com Oliveira (2018), o período dos governos de Tasso Jereissati (PSDB-CE), Ciro Gomes (PSDB-CE), Lúcio Alcântara (PSDB-CE), e Cid Gomes (PSB) ficou conhecido como “Governos das Mudanças”, cujo modelo de gestão não só foi preservado pelo governador Camilo Santana (PT), como, em alguns casos, foi ampliado. Camilo Santana<sup>39</sup> teve seu primeiro mandato entre 2015 a 2018, sendo reeleito para governar o Ceará de 2019 a 2022.

Sob o discurso da administração eficiente e de qualidade, os ‘Governos das Mudanças’ (Tasso Jereissati, Lucio Alcântara, Ciro Gomes, Cid Gomes) conduziram a política do Estado do Ceará como se fosse uma entidade privada, pró-mercado, privilegiando a lucratividade e a produtividade em detrimento do bem comum. A rigor, desde a “Era Tasso” até os dias atuais, as políticas de estado e a própria engrenagem que orienta os serviços públicos no País/Ceará, alinham-se, fidedignamente, à ideologia neoliberal. Cumpre destacar que essa tem sido, também, a marca do atual Governador, o senhor Camilo Santana (OLIVEIRA, 2018, p. 78, destaque do autor).

As políticas de avaliação acabaram se constituindo em ação prioritária das políticas educacionais desse novo panorama de escola brasileira. O que não se difere do estado do Ceará, nas discussões que realizamos anteriormente, os autores demonstram que a implantação da GpR causa, justamente, o uso da avaliação externa como forma de demonstrar resultados.

#### **4.2 Iniciativas de avaliação externa, prestação de contas e de responsabilização na educação cearense**

No estado do Ceará, os resultados das avaliações externas das escolas públicas são utilizados para a premiação de professores e alunos, o que se consolida no primeiro mandato de

---

<sup>39</sup> “Camilo faz parte do grupo Ferreira Gomes. Mesmo não sendo membro da família, com o apoio do grupo, foi o deputado estadual mais votado de 2010, e em 2014, conseguiu vencer Eunício Oliveira, um dos políticos mais antigos do estado e o favorito, segundo as primeiras pesquisas eleitorais” (CABRAL NETO; VASCONCELOS; CAJAZEIRA, 2019, p. 6).

Cid Gomes (PSB). Primeiro, foi instituída a Lei nº. 14.483, de 08 de outubro de 2009, que prevê a premiação para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico nas escolas da rede pública do estado. De acordo com o seu art. 1º, os alunos das três séries do ensino médio das escolas da rede estadual de ensino do Ceará serão premiados com um *notebook*, conforme o seu desempenho nas provas anuais do Spaece ou do Enem. Para receber o prêmio, os alunos do 1º ano do ensino médio precisavam alcançar as médias de proficiência nas provas de Língua Portuguesa e Matemática do Spaece. Os alunos do 2º e do 3º ano precisavam alcançar as médias do Spaece ou a média geral das provas do ENEM, pontuação igual ou superior a 520 pontos para o segundo ano e 560 pontos para o terceiro ano (CEARÁ, 2009b).

No mesmo período, foi instituída, para o ensino médio, o “Prêmio Aprender para Valer”, por meio da Lei nº. 14.484, de 08 de outubro de 2009. Um dos seus objetivos consistiu em reconhecer o mérito das escolas que tivessem alcançado as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do Spaece e dar visibilidade às que tiveram experiências exitosas e passíveis de replicabilidade em outras escolas da rede estadual. Concede premiação ao quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do ensino médio, Seduc, tendo por base os resultados do Spaece (CEARÁ, 2009c). Em 2017, esse Prêmio é substituído pelo Programa “Foco na Aprendizagem”, que objetiva o pagamento do 14º salário para as escolas da rede estadual com as maiores médias nos resultados do Spaece.

Um dos objetivos do Programa “Foco na Aprendizagem” é mobilizar os gestores, professores, servidores e demais colaboradores da escola na implementação coletiva de um projeto pedagógico com foco na permanência e na aprendizagem dos estudantes para que todos concluam o ensino médio com qualidade. Foi instituído pela Lei nº. 16.448, de 12 de dezembro de 2017, que definiu a concessão anual de premiação pecuniária aos integrantes do quadro funcional de até 50 escolas de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará, com base no desempenho obtido no Spaece (CEARÁ, 2017)

Para o ensino fundamental, outro mecanismo de indução à melhoria dos resultados nas avaliações externas, foi a criação do Prêmio Escola Nota Dez, criado pela Lei nº. 14.371, de 19 de junho de 2009. Seu objetivo era o de premiar as escolas públicas com o melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-ALFA)<sup>40</sup>. Revogada posteriormente, foi substituída pela Lei Estadual nº. 15.052, de 06 de dezembro de 2011, que passou a incluir os resultados do Índice de Desempenho Escolar - 5º ano do ensino fundamental (IDE-5). Em 2015, o Prêmio foi modificado, com a aprovação da Lei nº. 15.923, de 15 de dezembro de 2015, que

---

<sup>40</sup>Correspondente aos resultados dos alunos do 2º ano do ensino fundamental avaliados no Spaece Alfa.

definiu a concessão do Prêmio, também, às escolas públicas que tivessem obtido, os melhores resultados de aprendizagem, expressos, além do IDE ALFA e IDE-5, no Índice de Desempenho Escolar - 9º ano do ensino fundamental (IDE-9) (CEARÁ, 2015).

O cálculo do valor da premiação considera a renda *per capita* por aluno. Para as escolas que têm o melhor desempenho, o valor é de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), de acordo com o número de alunos avaliados. Para as escolas com baixo desempenho, o valor é de R\$ 1.000,00 por discente. Parte do valor repassado, 25%, pode ser destinado para bonificar os profissionais da escola (CEARÁ, 2019a). Mas, de acordo com estudo realizado por Correa (2018), a maioria das escolas opta por dividir esses recursos somente entre os integrantes da equipe pedagógica e entre os professores das séries premiadas.

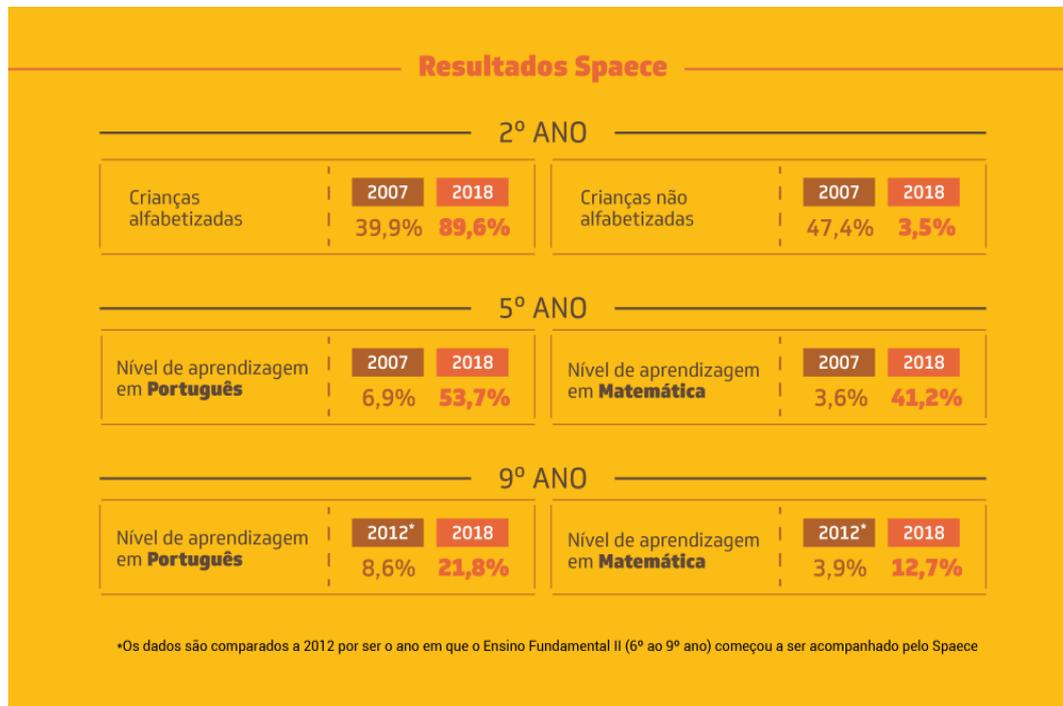
Para o recebimento do Prêmio, as instituições premiadas, também chamadas de escolas apoiadoras, devem realizar um trabalho junto às instituições que tiveram os menores índices, as escolas apoiadas. O pagamento do valor é feito em duas parcelas. As escolas apoiadoras recebem a primeira parcela a que cada unidade tem direito, equivalente a 75% do valor total, mediante aprovação pela Seduc de um plano de aplicação de recursos financeiros e das ações a serem realizadas na escola apoiada. O restante é quitado após a escola comprovar a execução da ação com as escolas que tenham obtido os menores resultados, o que inclui a elevação das médias do Spaece das escolas apoiadas (CEARÁ, 2019a).

As escolas apoiadas recebem 50% do valor do Prêmio. A segunda parcela somente será concedida com o cumprimento da condição da elevação dos resultados de seus estudantes no Spaece. Desde de 2015, não foram mais considerados os resultados do 2º ano do ensino fundamental para o repasse às escolas com menores índices, porque, de acordo com representantes da Seduc “as instituições já teriam alcançado um nível alto de alfabetização, previsto na lei que regulamenta o Prêmio Escola Nota Dez” Desse modo, são consideradas como principal critério para esse pagamento, somente as escolas com os menores índices nas turmas do 5º e 9º do ensino fundamental (CORREA, 2018) É importante ressaltar que, para o recebimento do Prêmio, as escolas precisam garantir a participação de 90% dos alunos no momento das provas, além de atingir as médias que são determinadas pelo estado para cada série (CEARÁ, 2019a).

A entrega do Prêmio Escola Nota Dez é realizada em um momento solene, organizado pela Seduc e se materializa na entrega de troféus às escolas. Esse evento costuma contar com a participação do governador, secretária de educação, prefeitos, representantes das escolas, entre outros, que se reúnem na capital do estado, Fortaleza. A solenidade é sucedida de outros eventos nas próprias cidades (CORREA, 2018). Em 2019, o governo estadual realizou a décima

primeira edição do Prêmio, que contemplou 337 unidades educacionais que obtiveram bons resultados no Spaece, em 2018, nas séries do 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental. Além disso, divulgou os resultados das primeiras edições do Spaece, como demonstrado na **Figura 1** e comparando com a edição do ano de 2018 (CEARÁ, 2019a).

**Figura 1.** Resultados do ensino fundamental das escolas públicas no Spaece (2007-2018)



Fonte: CEARÁ, (2019d).

De acordo com as informações divulgadas pelo governo estadual, o Ceará evoluiu, em 2007, de 39% de alunos alfabetizados na idade certa para, aproximadamente, 90%, apurados no ano de 2018. Para o governo, esses dados também constata os avanços obtidos com o Mais Paic, que tem relação direta com o Prêmio (CEARÁ, 2019a).

O Prêmio, inicialmente, segundo Corrêa (2018), tinha por objetivo exercer uma função indutora sobre os professores, visando cumprir os objetivos do Paic de melhorar a aprendizagem dos alunos. Foram incorporadas alterações e incrementos que visam à disseminação de práticas pedagógicas e de gestão das escolas compreendidas como adequadas pela Seduc/CE. Um dos indicadores utilizados pela Seduc/CE para realizar o cálculo das médias desse Prêmio, é o mesmo componente utilizado para repassar a cota parte do ICMS.

Para Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017), apesar do Prêmio Escola Nota Dez ser considerado uma política de responsabilização escolar de alta consequência, seu desenho se difere das demais políticas adotadas por estados brasileiros. Um dos argumentos dos autores é de que a premiação não ocorre sob a forma de bonificação salarial, mas sim como provisão de recursos destinados às escolas para diversos gastos.

### **4.3 As relações entre governos estadual e municipais: disseminação da gestão por resultados**

A adoção de medidas de responsabilização e de prestação de contas, atreladas aos resultados das avaliações externas, consolida-se e amplia-se de forma significativa a partir de 2007 no estado do Ceará, tanto na rede estadual de ensino quanto nas redes municipais. Para o fortalecimento de tais iniciativas foi fundamental a atuação do governo do estado do Ceará junto aos municípios por meio do estabelecimento de convênios, acordos e pela adesão às políticas estaduais.

Nesse contexto, as redes municipais passam a ser cada vez mais cobradas por resultados, e o Prêmio Escola Nota Dez tornou-se uma política estadual que distribui recursos diretos para as escolas públicas municipais. O objetivo é favorecer a competitividade entre as escolas para que alcancem os melhores resultados e os seus municípios ascendam na escala do ranqueamento. Contudo, Correa (2018), chama atenção para o fato de que “a forma como a política é desenhada pode diferir, em muitos aspectos, da forma como essa política chega à ponta, e é implementada pelos atores escolares” (CORREA, 2018, p. 195).

É nessa lógica que o Paic, de um programa especial para a erradicação do analfabetismo escolar, converteu-se num modelo oficial de gestão por resultados com base numa política de responsabilização (RAMOS *et al*, 2018). O Paic é apresentado como a principal ação que desencadeia resultados positivos no Ideb. De acordo com Oliveira (2018, p.84) “por causa disso, mais recursos são assegurados para a aquisição de materiais didáticos, formação de professores e premiação das escolas e profissionais que se destacam no ensino”

Para a operacionalização do Paic e de outros programas e projetos, o governo estadual instituiu a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), com uma equipe central para viabilizar o regime de colaboração no estado. De acordo com Costa e Ramos (2020), na estrutura da Seduc, a Copem é dividida em três células: Célula de Cooperação Financeira e Projetos; Célula dos Programas e Projetos Federais; e Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais. A referida coordenadoria dá suporte aos programas estaduais e federais para além do Paic, o que materializa uma cooperação técnica para o desenvolvimento e o assessoramento dos programas. Além dela, também foram criados os Núcleos Regionais de Cooperação com os municípios (NRCOMs), hoje Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM).

A Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais coordena o Paic, unificando as ações do programa por meio de assessoria de especialistas que se dividem em cada um dos eixos que o compõem. É a partir dessa célula que

são distribuídas as orientações e diretrizes para a execução regional do programa nas Coordenadorias Regionais do Estado, as quais, por sua vez, acompanham os municípios de sua abrangência na realização dessas orientações (COSTA; RAMOS, 2020, p. 123).

Nessa cooperação entre Estado-Município, quem dá o suporte às secretarias municipais de educação são as Credes. Por meio delas, são os gerentes regionais que devem realizar o acompanhamento das equipes municipais, entre eles os gerentes e os formadores. Nas redes municipais, o acompanhamento é coordenado pelo gerente municipal. A estruturação de equipes do Paic dos municípios é composta por profissionais do magistério, entre eles um gerente e três ou mais pessoas (a depender do tamanho do município) (CEARÁ, 2012).

O envolvimento e cooperação dos atores proporciona compromisso e responsabilidade, o que junto com ao seu nível de detalhamento o torna diferenciado de outras propostas de avaliação do país (MARQUES; RIBEIRO; CIASCA, 2008). A avaliação externa, que é um dos eixos do Paic, é concebida como um instrumento para a intervenção pedagógica, os resultados externos eram e ainda são o principal foco do programa, que tem o Spaece como sua fonte de comparabilidade (CAMARÃO, RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015).

Segundo Costa e Ramos (2020), para a execução do regime de colaboração foi formalizado entre prefeitos, governador e a Seduc, adesão a um Protocolo de Intenções. “Desse modo cada um dos entes federados envolvidos reconhece suas responsabilidades na aprendizagem das crianças, caso contrário, são responsabilizados pelo não cumprimento do que fora firmado junto ao estado.” (p. 122). O programa do Paic ocasiona o monitoramento e acompanhamento das redes municipais de forma contínua, e nessa relação envolve distintos sujeitos. “A teia que subjaz o Paic, portanto, envolve desde o professor na sala de aula, gestão da escola e das secretarias de educação aos Prefeitos, de todos os municípios cearenses.” (RAMOS, *et al*, 2018, p. 144).

Nesse contexto, Coelho (2013, afirma que os resultados do Spaece Alfa, que é um dos indicadores do Paic, mostram a evolução dessas políticas por meio da taxa de participação dos municípios que cresceu entre 2007 e 2011. Esse dado é tanto um indicador de eficiência, quanto da presença efetiva do aluno na escola como uma tarefa de responsabilidade por parte das instituições de ensino com os estudantes. “Além disso, é sinal da melhoria dos processos de gestão das secretarias municipais na medida em que o crescimento se deu no âmbito das redes, e não somente de algumas escolas.” (COELHO, 2013, p. 27).

Porém, pesquisa de Ramos (*et al*, 2018) aponta contradições ao discurso das políticas adotadas pelos governos cearenses na educação básica, pois outros fatores precisam ser considerados.

A lógica do sistema universal de avaliação é justamente 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 (RAMOS, *et al.*, 2018, p. 136).

Cabe destacar que as ações do governo voltam-se aos princípios do Estado-avaliador, em que há uma regulação avaliativa centralizada, na qual a prática da avaliação em larga escala, manifesta-se, também, no desencadeamento, ampliação e aprofundamento da ação avaliativa (FREITAS, 2007). O discurso adotado é do fortalecimento do controle social e institucional que combinam centralização e descentralização, ou seja, “centralizam o controle externo na avaliação dos resultados, possíveis com a modernização tecnológica e as ferramentas de suporte e gestão. Descentraliza a elaboração e execução da proposta pedagógica” (RAMOS; LIRA; SOARES, 2012, p. 12). Criticando essa lógica, Harvey (2016, p. 17) acentua que:

[...] embora a escola pública tenha se esforçado ao máximo para suprir a demanda do capital por conformidade ideológica, combinada com a produção de conhecimentos apropriados ao estado de divisão do trabalho, ela não eliminou o conflito subjacente. E isso acontece em parte porque os interesses do Estado também entram em cena para forjar um sentido de identidade e solidariedade nacional entre as classes, sentido este que vai contra a predileção do capital por uma forma de individualismo cosmopolita sem raízes, que será imitada tanto pelo capitalista quanto pelo trabalhador.

Costa e Vidal (2020) afirmam que a política de *accountability* que tem se consolidado no estado do Ceará, ao envolver governo estadual e municípios, tem procurado alterar o comportamento da gestão ao nível da escola e do sistema educacional. Esses elementos, segundo os autores, afirmam um sistema de *accountability*, pois

Nessa 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), mas 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 (COSTA; VIDAL, 2020, p. 139).

Dessa forma, podemos afirmar que as políticas educacionais no estado do Ceará têm sido marcadas pela valorização das avaliações externas, bem como o que tem levado os municípios a se preocuparem em elevar os seus índices educacionais. Esse cenário não se difere do internacional e do nacional, porém o cerne das políticas que têm se adotado está associada ao controle dos resultados, que não pode ocorrer em detrimento da qualidade da oferta de ensino

e aprendizagem. É preciso entender as contradições presentes nas políticas adotadas, entre elas o discurso de que premiar os profissionais do magistério, os alunos que atingem as maiores médias em avaliações, é uma forma de valorização.

Para Freitas (2012), a instituição das medidas apontadas fundamenta-se na compreensão de que a motivação dos docentes origina-se, unicamente, no desejo de ganhar mais dinheiro, quando, na verdade, sem descartar esse motivador, há outras motivações que mobilizam o trabalho do professor, como o desenvolvimento do aluno. Para Camarão, Ramos e Albuquerque (2015), ao tratar sobre o estado do Ceará, por meio das políticas de responsabilização, o governo também expõe todos os professores a sanções ou aprovações públicas, desmoralizando a categoria. Os autores ainda concordam que na prática essas premiações fomentam a divisão no segmento estudantil, pois, ao mesmo tempo em que motivam os vencedores, excluem os que não atingiram o perfil.

Pelo exposto até aqui, podemos afirmar que há uma disseminação das políticas de *accountability* de âmbito estadual, destinado aos municípios. Há um ciclo de políticas que estão interligadas e voltadas às redes públicas municipais, como demonstradas na Figura 2. De acordo com Camarão, Ramos e Albuquerque (2015), a implementação de um sistema de avaliação foi o passo germinal para engendrar a GpR no estado, que primeiro fez o mapeamento dos resultados de proficiência das escolas públicas estaduais e municipais e em seguida os publicizou, constituindo ranques entre os municípios.

**Figura 2** - As relações entre governos estadual e municipais: disseminação da gestão por resultados



Elaboração: próprio autor (2020).

Desse modo, as políticas adotadas se configuram como um sistema, no qual a Gestão por Resultados e a *accountability* “se estabelecem como constantes da política educacional cearense, mediante mecanismos de responsabilização, a citar os sistemas de avaliação, premiações e punições, bem como a consolidação destes no Paic” (CAMARÃO, RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015, p. 386). Como esclarecem Oliveira e Clementino (2019), as avaliações em larga escala têm se tornado o principal instrumento para prestação de contas das escolas a sociedade. E consideram que o estado do Ceará adota políticas de alta responsabilização, caracterizadas como *high stakes*<sup>41</sup>. O que significa implicações morais e materiais, em que se contemplam sanções e recompensas, e a meritocracia que se vinculam mais fortemente às políticas de avaliação.

As políticas estaduais têm servido de parâmetro para que os municípios classifiquem suas escolas e também como referência para criação dos seus próprios sistemas de avaliação externa e de mecanismos de premiação, com base nos resultados do Spaece. O modelo gerencial de administração pública, propugnou a descentralização, que na educação se efetiva principalmente com a municipalização do ensino. Ao mesmo tempo, como destaca Freitas (2007), o que esse modelo de administração “propiciou foi um aumento do poder de regulação do Estado central, na medida que as práticas descentralizadas, processos de flexibilização e contabilização de desempenhos foram submetidos a um maior controle centralizado” (p. 192).

De acordo com Valdevino (2018), no Ceará, a inserção das políticas de *accountability* nas escolas municipais, por meio de indução financeira, ocorreu através de dois mecanismos, as modificações de repasse do ICMS e o Prêmio Escola Nota Dez. Essas políticas contribuíram para a consolidação de um regime de colaboração sob condicionalidades, materializando-se na educação pública dos municípios cearenses os três elementos que compõem *accountability*.

---

<sup>41</sup> Termo utilizado por Bonamino e Souza (2012) para definir a terceira geração das avaliações em larga escala no Brasil.

## **5. POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO CARIRI CEARENSE (2007-2019)**

Neste capítulo, analisamos as políticas de *accountability* instituídas nas redes municipais de ensino dos nove municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri cearense, no período de 2007 a 2019. Para tal, foram analisados os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCRs) dos profissionais do magistério, Planos Municipais de Educação (PMEs) e, também, leis específicas que instituíram sistemas municipais de avaliação externa e medidas de concessão premiação com base nos resultados dos exames, além de notícias relacionadas às iniciativas de avaliação externa e de *accountability* publicadas em *sites das prefeituras, câmaras municipais e sindicatos dos profissionais da educação.* .

O capítulo revela como tem ocorrido a definição de políticas de *accountability* nas redes municipais, por meio da articulação entre as dimensões: avaliação externa, da prestação de contas e da responsabilização de docentes.

### **5.1 Iniciativas de *accountability* nos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais do Magistério dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense**

A seguir, são analisados os PCCRs dos nove municípios que constituem a Região Metropolitana do Cariri cearense, com o objetivo de identificar a previsão de gratificações à docentes com base nos resultados dos alunos em avaliações externas. Nos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense, que equivalem ao foco da nossa pesquisa. A análise dos PCCRs contemplou os planos aprovados no período de 2003 a 2013. Esse período se refere às datas em que as leis que instituem os planos foram sancionadas, revelando que os municípios não cumpriram a estratégia 18.1 prevista na Meta 18 do PNE (2014-2024), que assegura a existência de planos de carreiras até o ano de 2016, e estabeleceu a necessidade da criação de comissões para reestruturação dos PCCRs. Em 2016, o MEC criou, por meio da Portaria nº. 387, de 10 de maio, a Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração e um sistema específico de coleta de informações dos entes federados, para apoiar a elaboração e implementação dos referidos planos.

A orientação do MEC foi a de que os municípios formassem comissões para a coordenação da elaboração e/ou adequação dos PCCRs, de acordo com o Termo de Compromisso firmado entre o MEC e os municípios. Os municípios de Crato, Jardim e Nova Olinda instituíram tal comissão, composta por representantes dos sindicatos dos professores, dos conselhos de educação e do Fundeb, da Câmara de Vereadores e do Poder Executivo. No

entanto, até o ano de 2019, nossa investigação não identificou, em qualquer um dos municípios da região pesquisada, a aprovação de um novo plano de carreira.

Os PCCRs dos nove municípios definem como princípio a valorização dos profissionais do magistério. Neles, estão previstos os direitos e deveres daqueles que ingressam nas redes públicas municipais, por meio de concurso público. A estrutura dos PCCRs dos municípios observados é bastante semelhante, obedecendo aos conceitos básicos de classe, cargo, carreira, categoria funcional, função do magistério, grupo ocupacional, quadro do magistério, referência, promoção, remuneração e progressão. A classificação e divisão dos profissionais no plano, segundo cada um desses conceitos, são realizadas de acordo com o perfil dos profissionais que, no caso dos municípios, contempla os que atuam na educação básica, de forma mais específica na educação infantil e no ensino fundamental. A classe é o termo utilizado pelos planos, de modo a agrupar e organizar a divisão básica da carreira, então, o professor, cargo ocupado, pode mudar de referência de acordo com o tempo de serviço e/ou titulação.

Os planos preveem duas formas de progressão dos profissionais do magistério na carreira: 1. por evolução funcional, quando o profissional muda de referência, o que pode ocorrer de acordo com o seu nível de formação ou titulação, tempo de serviço, ou ambos, situação prevista em todos os planos; 2. por promoção,<sup>42</sup> em que o critério geralmente utilizado pode ser o tempo de serviço de trabalho do profissional na instituição que atua, o que pode ocorrer anualmente (Juazeiro do Norte, Missão Velha), a cada três anos (Nova Olinda, Crato, Santana do Cariri, Caririáçu), ou cinco anos (Jardim, Farias Brito, Barbalha). Essas formas de reconhecimento na carreira são incluídas no vencimento base, de modo que, a cada mudança que ocorrer, o profissional muda de referência dentro da classe que ocupa. Pode existir a progressão vertical. A classe é o termo utilizado pelos planos, de modo a agrupar e organizar a divisão básica da carreira, então o professor, cargo ocupado, pode mudar de referência de acordo com o tempo de serviço e/ou titulação.

Além dessas, podem somar-se, de forma temporária ou permanente, gratificações ao salário-base, como é o caso de professores que atuam em salas de atendimento especial, o que pode ser observado nos PCCRs dos municípios de Crato e Farias Brito, ou aqueles que realizam cursos de formação contínua. A gratificação referente à formação está associada à comprovação de realização de cursos de aperfeiçoamento na área, com uma carga horária mínima fixada em cada plano. Em Missão Velha e Barbalha, por exemplo, esse adicional foi estabelecido com o nome de capacitação docente, sendo concedida a quem tem um somatório de, no mínimo, 120h de cursos de formação na área.

---

<sup>42</sup> O adicional por tempo de serviço também é considerado como uma forma de ascensão na carreira.

Em Farias Brito, o Plano prevê o adicional de 15% ao salário base do profissional que tem regime de dedicação exclusiva ao município (FARIAS BRITO, 2003). No plano de Nova Olinda, é prevista a gratificação para os professores lotados em locais de difícil acesso ou lugares inóspitos, de acordo com decreto municipal (NOVA OLINDA, 2003). Quanto à titulação, que também é uma forma de ascender por meio da progressão, nos municípios de Juazeiro do Norte, Caririaçu, Crato, Santana do Cariri, Barbalha e Jardim está previsto um adicional, de valores variáveis, para os professores que concluírem cursos de especialização, mestrado e doutorado.

A análise, como demonstra o Quadro 3, identificou a previsão do pagamento de adicional ou gratificação para os professores referentes: 1. ao tempo de serviço; 2. à regência de classe; 3. ao magistério no ensino fundamental; 4. aos resultados das avaliações externas; e 5. ao número de alunos matriculados por sala de aula.

**Quadro 3.** Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCRs) da Região Metropolitana do Cariri cearense - previsão de gratificações aos docentes

<b>Municípios Gratificação / Adicional</b>	<b>Por tempo de serviço</b>	<b>Regência de classe</b>	<b>Para professores do ensino fundamental</b>	<b>Com base nos resultados das avaliações externas</b>	<b>Com base no nº de alunos matriculados</b>
1. Barbalha	x	x		x	x
2. Caririaçu	x				
3. Crato	x	x			
4. Farias Brito	x				
5. Jardim	x	x		x	x
6. Juazeiro do Norte	x	x	x		
7. Missão Velha	x				
8. Nova Olinda	x		x		
9. Santana do Cariri	x				

Fonte: PCCRs dos Municípios da Região Metropolitana do Cariri (2003-2013). Elaboração da própria autora.

O primeiro item analisado, o adicional por tempo de serviço, está relacionado à evolução funcional do docente na carreira, o que, como já citado anteriormente, é previsto em todos os planos. Ele começa a ser pago depois que o profissional conclui seu tempo de estágio probatório, que corresponde ao interstício entre a data em que ele assume o cargo até o terceiro ano de efetivo exercício. A gratificação por tempo de serviço vai aumentando de acordo com o tempo que o docente está em efetivo exercício do magistério, até a última referência prevista

no plano, que pode não acompanhar todo o período de sua carreira. Ou seja, o professor pode estacionar na última referência e continuar a trabalhar, mas não ascender dentro da classe.

O segundo está relacionado à gratificação que os profissionais podem receber pela regência de classe, que está prevista nos planos de quatro municípios: Juazeiro do Norte, Barbalha, Jardim e Crato. Os primeiros estabelecem o valor de 40%, enquanto os outros determinam 20%. Essa porcentagem é calculada considerando o salário base e destina-se aos profissionais do magistério que estão em efetivo exercício<sup>43</sup> na escola da rede.

A gratificação que é destinada aos professores que atuam no ensino fundamental foi estabelecida em dois municípios, Juazeiro do Norte e Nova Olinda. Em Juazeiro do Norte, a lei prevê gratificação de 8% sobre o salário base para o professor com atuação nas séries iniciais do ensino fundamental, 1º ao 5º ano (JUAZEIRO DO NORTE, 2009).

O PCCR de Nova Olinda, de acordo com a Lei nº. 460, de 29 de dezembro de 2003, prevê o pagamento de gratificação por produtividade para os profissionais que atuam no ensino fundamental<sup>44</sup>, definindo que o pagamento está relacionado ao cumprimento de metas a serem estabelecidas pela administração municipal, com o objetivo de atingir padrões de qualidade exigidos. Esses resultados, de acordo com o plano, devem ser atingidos por meio de “esforço pessoal” (NOVA OLINDA, 2003, art. 44).

Como demonstrado no Quadro 3, foram identificadas a criação de gratificações relacionadas aos resultados nas avaliações externas e ao número de alunos por professor. Essas gratificações referem-se à concessão de bonificações, definidas como temporárias. Nos planos, elas recebem nomes específicos, gratificação por produtividade e gratificação por desempenho.

A gratificação por desempenho, nos municípios de Jardim e Barbalha, deve ser paga ao profissional considerando os resultados do Ideb e/ou do Spaace, dos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. Os critérios do cálculo utilizados pelos municípios são semelhantes. Consideram o desempenho dos alunos nas avaliações externas e prevê o seu pagamento para o ano letivo subsequente e para todos os profissionais de educação básica lotados na escola classificada.

No PCCR do município de Barbalha, sancionado pela Lei nº. 1.887, de 05 de abril de 2010, a Gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD) considera a média obtida por escola no Spaace e no Ideb. De acordo com a lei, a gratificação referente ao desempenho deve ser paga no ano letivo subsequente à divulgação dos resultados das avaliações a todos os

---

<sup>43</sup> O município do Crato aprovou, em 2017, lei específica que prevê o pagamento da regência de classe aos professores que estão de licença remunerada para cursar mestrado e doutorado.

<sup>44</sup> No ano de aprovação do PCCR (2003), o Fundeb ainda não tinha sido criado, estando a remuneração dos profissionais vinculada aos repasses do Fundef. Porém, o plano previa que, em caso de autorização da União, o município ficava autorizado a realizar o pagamento dos profissionais da educação infantil.

profissionais lotados na escola que atingir as notas de acordo com a classificação estabelecida. O plano prevê quatro faixas de desempenho, sendo que três delas garantem adicional sobre a remuneração, como pode ser observado na Figura 3 (BARBALHA, 2010).

**Figura 3.** Barbalha/CE: gratificação temporária com base nos resultados do Ideb e Spaece

**GRATIFICAÇÕES TEMPORÁRIAS**  
(desempenho)

CARGO	Classificação	ADICIONAL – DPD
Professor I Professor II	D	
	C	1% sobre a remuneração
	B	2% sobre a remuneração
	A	4% sobre a remuneração

- *DPD – Desempenho Profissional Docente*
- *D – classificação da escola considerando os resultados do (IDEB E SPAECE) (até 4,0)*
- *C – classificação da escola considerando os resultados do (IDEB E SPAECE) (de 4,1 a 6,0)*
- *B – classificação da escola considerando os resultados do (IDEB E SPAECE) (de 6,1 a 8)*
- *A – classificação da escola considerando os resultados do (IDEB E SPAECE) (acima de 8,0)*
- *O percentual de DPD será temporariamente aplicado para o ano letivo subsequente e para todos os profissionais de educação básica lotados na escola classificada.*

Fonte: PCCR Barbalha/CE (2010).

No PCCR do município de Jardim, Lei nº. 85, de 03 de dezembro de 2009, a gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD) tem seu valor calculado considerando o salário base. O repasse é feito com base nos resultados obtidos pela escola no Ideb e pago no ano letivo subsequente. Cabe à Secretaria de Educação Básica do município calcular os resultados e publicar anualmente a relação dos professores beneficiados com a gratificação<sup>45</sup>, a ser paga de forma temporária a todos os profissionais da escola selecionada. Assim como no plano de Barbalha, a gratificação no município de Jardim estabelece uma classificação de D a A.

A Gratificação por Produtividade, estabelecida nos municípios de Jardim e Barbalha, tem como referência a quantidade de aluno por professor ao final do ano letivo. Esta estratégia objetiva o aumento do número de alunos por professor e a redução da evasão escolar, ao buscar comprometer o professor com a matrícula e a permanência dos alunos na escola. O docente

<sup>45</sup> Em setembro de 2019, o Sindicato dos Servidores Municipais de Jardim enviou ofício nº 75/2019 à Secretaria de Educação do município, solicitando o pagamento da Gratificação Profissional Docente e Gratificação de Produtividade Educacional, direitos garantidos no PCCR do magistério (SINDIJARD, 2019). Tal solicitação, revela que o pagamento das gratificações não estava sendo realizado naquele momento.

com maior número de alunos é bonificado com uma porcentagem variável sobre o seu salário (SILVA; FREIRE, 2016). Cabe às secretarias municipais de educação divulgar a relação dos professores contemplados com a gratificação. Ressalta-se que o número de alunos matriculados e frequentando a escola consiste em um dos indicadores para o cálculo do fluxo escolar do município, que utilizado é no cômputo do Ideb, somado ao resultado da Prova Brasil.

Nos planos de Barbalha e Jardim, a previsão do pagamento que considera o número de alunos é intitulada de Gratificação por Produtividade Educacional (GPE). Em Barbalha, o valor de 1% deve ser pago ao profissional que tiver acima de 30 alunos matriculados. A concessão do bônus considera a quantidade de alunos por professor no final do ano letivo e o seu pagamento somente é realizado no ano subsequente, observado o limite máximo de 9% de evasão escolar (BARBALHA, 2010). No PCCR de Jardim, a concessão da bonificação é realizada ao professor que possuir acima de 25 alunos, como demonstrado na Figura 4, e dividida em dois grupos. Para quem tem entre 26 a 35 alunos o percentual é de 2%, e acima de 35 é de 5%.

**Figura 4.** Jardim/CE: gratificação com base no número de alunos

<b>PRODUTIVIDADE EDUCACIONAL</b>			
<b>CARGO</b>	<b>CÓD.</b>	<b>RELAÇÃO ALUNO / PROFESSOR</b>	<b>GPE</b>
Professor I e Professor II	GPE 1	Até 25 alunos	
	GPE 2	De 26 a 35 alunos	2% do salário base
	GPE 3	Acima de 35 alunos	5% do salário base

Fonte: PCCR do município de Jardim/CE (2009).

As propostas de gratificação, por desempenho e por produtividade identificadas, aproximam-se dos novos delineamentos relativos ao campo educacional, em que os resultados das avaliações e o cumprimento de indicadores externos ganharam centralidade nas políticas educacionais. Segundo Freitas (2007), tais políticas fundamentam-se “nos princípios políticos administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado” (FREITAS, 2007, p. 187).

No município de Santana do Cariri, o PCCR estabelece a adoção da avaliação do desempenho docente como um dos princípios para a evolução na carreira. A avaliação dos profissionais deve ser realizada pela Comissão de Gestão da Carreira, nomeada pelo secretário municipal de educação, conforme previsto no plano (SANTANA DO CARIRI, 2009). No plano de Nova Olinda, além da progressão por tempo de serviço, há a “progressão por merecimento”,

que tem como critério a avaliação de desempenho, a ser realizada anualmente, pela Secretaria Municipal de Educação. Em Farias Brito, a avaliação de desempenho aparece como forma de promoção, tendo como critério a verificação da qualificação, a ser realizada anualmente, e a avaliação de conhecimentos, que deve ocorrer a cada três anos, de acordo com os critérios definidos no regulamento de promoções. Nos PCCRs dos municípios de Caririçu, Crato e Farias Brito é prevista a avaliação de desempenho de docentes. No entanto, tal avaliação não está atrelada aos resultados nas avaliações externas.

O estabelecimento de metas como critério para ao pagamento de uma gratificação está relacionado ao que Ball (2010) denomina de cultura da performatividade, que trata justamente do discurso de produtividade e de resultados, fato que empurra as instituições públicas para a adoção de iniciativas que estão presentes no modelo da administração do setor privado.

Os PCCRs de Jardim e Barbalha, ao estabelecerem o pagamento de gratificações com base nos resultados das avaliações externas dos alunos, por exemplo, o condiciona ao alcance das metas previstas, ou seja, o profissional precisa favorecer o melhor desempenho dos estudantes em avaliações externas, bem como, no caso da gratificação por produtividade, ter uma quantidade maior de alunos em sala. O pagamento de incentivo monetário aos docentes e demais profissionais, ao estimular o alcance de resultados e de metas definidos fora da escola, favorece a lógica gerencial, o que contribui para processos de responsabilização dos docentes quanto aos resultados e de redução da autonomia da escola e do professor.

De acordo com Cassetari (2010), o pagamento com base nos resultados tem cada vez mais se expandido nos sistemas educacionais brasileiros. Isso ocorre porque o que se espera é que, com o pagamento de um bônus, a competição entre os professores possa melhorar seu desempenho. No entanto, com tal iniciativa, a desigualdade entre escolas e professores acaba sendo naturalizada, o que fortalece a lógica meritocrática, presente no neoliberalismo, nas escolas públicas.

É importante ressaltar que, nos municípios de Jardim e Barbalha, os PCCRs que instituíram o pagamento das gratificações com base nos resultados das avaliações externas foram aprovados nos anos de 2009 e 2010. Enquanto municípios como Farias Brito, Crato e Nova Olinda aprovaram, posteriormente, leis específicas relacionadas ao pagamento de gratificações vinculadas aos resultados nas avaliações externas, o que é analisado na continuidade desse capítulo.

## **5.2 Mecanismos de *accountability* nos Planos Municipais de Educação (2015-2025) da Região Metropolitana do Cariri cearense**

De acordo com o PNE (2014/2024), os municípios deveriam elaborar seus planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, no prazo de um ano a partir da publicação do PNE (BRASIL, 2014, art. 8º). Em consonância com essa determinação, foram realizadas, entre 2014 e 2015, conferências e fóruns municipais de educação visando à elaboração dos planos municipais com representantes de diversos segmentos da sociedade. Até junho de 2015, todos os municípios da região estudada aprovaram seus PMEs. Em Barbalha, o plano foi aprovado em 2015, mas a lei foi sancionada somente no ano de 2017<sup>46</sup>.

Com relação a sua organização, os planos de educação dos municípios da Região Metropolitana do Cariri seguem, no geral, a estrutura do PNE (2014-2024). Em todos os planos, antecede à apresentação das metas e a exposição do perfil da educação dos municípios. Os PMEs de Crato, Juazeiro do Norte, Jardim, Caririaçu e Missão Velha possuem 20 metas. Os de Santana do Cariri, Nova Olinda, Barbalha e Farias Brito têm um número inferior, mas seu texto contempla todas as diretrizes gerais estabelecidas no PNE (2014-2024).

Em todos os PMEs há estratégias e metas que estão em consonância com as diretrizes do PNE (2014-2024), entre elas, as relativas à melhoria da qualidade da educação. A Meta 7 do PNE estabelece o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias previstas para o Ideb para as redes de ensino.

À semelhança do previsto no PNE (2014-2024), em todos os PMEs da Região Metropolitana do Cariri, há metas e estratégias voltadas para a elevação do Ideb, conforme demonstra a Tabela 9.

**Tabela 9.** Planos Municipais de Educação (2015-2025) da Região Metropolitana do Cariri cearense

Município	Lei nº.	Nº total de metas	Número total de estratégias	Nº da meta que trata do Ideb e quantidade de estratégias relacionadas ao índice
1. Barbalha	2.272/2017	12	127	3/10
2. Caririaçu	617/2015	20	234	7/35
3. Crato	3.108/2015	20	189	7/ 30
4. Farias Brito	1.407/2015	16	214	8 /18
5. Jardim	172/2015	20	108	7/ 7
6. Juazeiro do Norte	4.486/2015	20	209	7/37
7. Missão Velha	298/2015	20	109	7/6

<sup>46</sup> A lei que cria o PME de Barbalha foi aprovada pela Câmara Municipal no ano de 2015, mas, somente foi sancionada, pelo prefeito, e publicada no Diário Oficial em 22 de junho de 2017.

8. Nova Olinda	741/2015	13	98	7/18
9. Santana do Cariri	770/2015	16	51	7/7

Fonte: Planos Municipais de Educação (2015-2025).

Em sete municípios - Crato, Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Missão Velha, Jardim, Santana do Cariri e Caririaçu - a Meta 7 trata do Ideb, prevendo o fomento da qualidade da educação básica, por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias nacionais do Ideb. Em Barbalha, as estratégias relacionadas ao índice constam na Meta 3, além de uma estratégia presente na Meta 2, que se refere ao crescimento do Ideb, quando propõe a elaboração de uma proposta curricular com esse objetivo (BARBALHA, 2017). No município de Farias Brito, é a Meta 8 que trata do índice, intitulada qualidade da educação básica/Ideb (FARIAS BRITO, 2015).

Os planos de todos os municípios estabelecem o Ideb como parâmetro de qualidade da educação da rede municipal e traçam suas estratégias voltadas a diminuir a diferença entre os resultados das escolas com os menores índices e a média municipal, como forma de garantir a equidade da aprendizagem. Em todos os municípios, as estratégias da meta que trata do Ideb estão voltadas ao apoio técnico, financeiro e pedagógico, à gestão das escolas, prevendo, também, assegurar parcerias com instituições públicas e privadas, de modo a melhorar a infraestrutura das escolas.

Em todos os municípios consta meta relativa à garantia do transporte escolar como mecanismo para a redução da evasão escolar.

A preocupação dos municípios na definição de estratégias relacionadas ao cumprimento da meta que trata da qualidade da educação associada ao Ideb, vincula-se à preocupação com a elevação da posição dos municípios no ranqueamento nacional. Além do exposto, melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações externas contribui para a elevação das médias do Spaece.

Ainda se tratando da meta relacionada ao Ideb, o PME do município Nova Olinda possui uma estratégia que objetiva garantir a participação de todas as escolas e alunos na avaliação estadual, enquanto no de Farias Brito há, como umas das estratégias, a promoção da discussão dos resultados obtidos nas avaliações externas. Santana do Cariri e Jardim, que têm sete estratégias, e Missão Velha, seis, da meta que trata do Ideb, estabelecem medidas semelhantes a de outros municípios no que se refere à prestação de apoio às escolas para o alcance das metas do Ideb. O município de Barbalha, diferente dos demais, possui um maior número de estratégias voltadas à aplicação de testes padronizados, sendo que, das dez estratégias, da Meta 3, cinco estão relacionadas à avaliação externa de âmbito nacional ou municipal.

Além de prever estratégias referentes à avaliação externa, o PNE (2014-2024) também estabelece a criação de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb,

de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar e a divulgação dos resultados do Ideb (BRASIL, 2014). Essas estratégias estão relacionadas às dimensões da *accountability* e, nos planos municipais, o estabelecimento de tais iniciativas também ocorre. A seguir, no Quadro 4, são expostas as definições relativas à avaliação externa e à responsabilização direcionadas aos docentes.

**Quadro 4.** Avaliação externa e responsabilização nos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Região Metropolitana do Cariri cearense

Municípios	Ideb como referência de qualidade	Assimilação metas do Ideb	Atingir metas do Ideb	Referência ao PISA	Criação sistema próprio avaliação externa	Criação de política de incentivos a docentes, conforme Ideb e/ou Space
1. Barbalha	x	x	x		x	
2. Caririáçu	x	x	x	x		x
3. Crato	x	x	x			x
4. Farias Brito	x	x	x			
5. Jardim	x	x	x			
6. Juazeiro do Norte	x	x	x	x		x
7. Missão Velha	x	x	x		x	
8. Nova Olinda	x	x	x	x		x
9. Santana do Cariri	x	x	x			x

Fonte: Planos Municipais de Educação (2015-2025). Elaboração da própria autora.

Com relação à avaliação externa, além das estratégias voltadas à elevação do Ideb, é prevista, nos PMEs de Barbalha e Missão Velha, a criação de sistema próprio de avaliação. O PME Barbalha, na Meta 2, na estratégia 2.17, define a criação de um sistema de avaliação, de âmbito municipal, que englobe provas de português, matemática e ciências aplicadas nos anos finais do ensino fundamental<sup>47</sup> (BARBALHA, 2017). O PME de Missão Velha, na estratégia 5

<sup>47</sup> Além do exposto, o PME de Barbalha, em sua primeira estratégia da Meta 3, que trata da qualidade da educação básica e a elevação das médias do Ideb, estabelece a implantação do Projeto Aprova Barbalha, a fim de melhorar a proficiência das escolas municipais na Prova Brasil. Já a quarta estratégia dessa Meta determina a realização de simulados avaliativos do rendimento escolar da rede municipal com a totalidade dos alunos de 2º, 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. A estratégia 3.9 estabelece o direcionamento das iniciativas de formação dos professores de Português e Matemática às avaliações externas, ou seja, aos descritores definidos, prevendo a criação do projeto Aprova Barbalha, a fim de melhorar o desempenho dos alunos na Prova Brasil (BARBALHA, 2017).

da Meta 7, propõe a criação do sistema municipal de avaliação com o objetivo de diminuir as diferenças do Ideb entre as escolas (MISSÃO VELHA, 2015). No Plano de Juazeiro do Norte, na Meta 10, estratégia 10.10, está prevista a regulamentação de uma avaliação externa específica para a EJA, que deve considerar as realidades, habilidades e saberes diferenciados desses alunos (JUAZEIRO, 2015).

Os PMEs de Juazeiro do Norte, Nova Olinda e Caririçu assimilam a preocupação, constante do PNE (2014-2014), em relação à melhoria do desempenho dos alunos da educação básica no PISA. Desse modo, os resultados dos alunos nessa avaliação são tomados como um instrumento externo de referência para avaliar as aprendizagens dos alunos dos municípios. No PME de Juazeiro do Norte consta, nesta estratégia, uma tabela que expõe a projeção da média dos resultados a serem alcançados nas provas do PISA em Matemática, Leitura e Ciências, nos anos de 2015, 2018 e 2021.

As estratégias relativas à dimensão da responsabilização docente determinam a criação de iniciativas para a elevação das médias do Ideb das escolas, com a previsão da instituição de recompensas para os que conseguirem atingir as metas. Em quatro municípios, Juazeiro do Norte, Caririçu, Santana do Cariri e Nova Olinda, a estratégia propõe a criação de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho do Ideb, de modo a valorizar o **mérito** do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. Em Crato, a estratégia prevê a instituição de políticas de incentivo por meio da concessão de bonificação às escolas que atingirem o desempenho projetado no índice, de modo a valorizar o **mérito** de todos os seus profissionais (CRATO, 2015, grifo nosso).

Quanto aos profissionais do magistério que atuam na gestão das escolas, o PME do município de Missão Velha, em sua estratégia 5, da Meta 19, propõe a criação do Prêmio Gestor Nota 10, a partir de critérios estabelecidos no terceiro ano de vigência do plano (MISSÃO VELHA, 2015). No que se refere à premiação de discentes, o PME do município de Farias Brito<sup>48</sup>, na Estratégia 3 da Meta 3, prevê a oferta de “premiações aos alunos com melhor desempenho nas avaliações externas, como forma de incentivo à aprendizagem em alfabetização, matemática e letramento” (FARIAS BRITO, 2015).

No que se refere à dimensão da prestação de contas, dos nove municípios que compõem a região estudada, sete inseriram em seus planos municipais de educação a medida relativa à divulgação pública dos resultados das escolas nos exames externos. No PME de Jardim, a estratégia 5.5, da Meta 5, define a publicização de forma mais efetiva dos resultados das

---

<sup>48</sup> Como forma de premiação, é previsto no PME de Farias Brito, oferecer intercâmbio cultural e premiações, além de prever a intensificação referente ao estudo das habilidades e competências que apresentaram maior índice de erros no Spaece-Alfa, Provinha Brasil e ANA, mediante atividades diversificadas. (FARIAS BRITO, 2015).

avaliações externas do ensino fundamental para toda a comunidade escolar<sup>49</sup> (JARDIM, 2015). Os municípios seguem a mesma estratégia prevista no PNE (2014-2024), ao estabelecer que os resultados do Ideb devem ser afixados, acompanhados e divulgados bienalmente.

A análise demonstra que o Ideb consta nos PMEs como instrumento central de medição da qualidade da educação e como referência para várias ações a serem adotadas. A ênfase no Ideb, observada nos planos, está em consonância com a Meta 7 do PNE (2014-2024). Em alguns planos, como os dos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, constam estratégias com texto igual ao do PNE.

O estudo revelou que a definição de medidas de *accountability* está presente em diversas estratégias dos planos de educação dos municípios pesquisados. Foi identificada, em quatro planos, dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte, Nova Olinda e Caririçu, a existência e a articulação das três dimensões constitutivas da *accountability* educacional: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. Essa articulação é evidenciada por meio da criação de políticas de bonificação associadas à divulgação dos resultados nas avaliações externas.

### **5.3 Premiação, bonificação e sistema de avaliação externa criados nos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense**

As iniciativas de avaliação externa vêm se expandindo nas redes públicas municipais de educação básica do país, como demonstrado pela pesquisa realizada por Bauer *et al* (2017). Em muitos municípios, tais medidas vinculam o alcance dos resultados previstos à concessão de prêmios para os profissionais do magistério e até para os alunos. Essa forma de se remunerar docentes revela as articulações existentes entre as dimensões da *accountability* no setor educacional.

Os municípios investigados, além das definições previstas nos PCCR e nos PME (2015-2025), aprovaram leis específicas que instituíram medidas de responsabilização e bonificação dos profissionais da educação pelos resultados obtidos nas avaliações externas. Dos nove municípios pesquisados, seis aprovaram leis com esse conteúdo: Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Crato, Santana do Cariri, Barbalha e Farias Brito. Os municípios de Caririçu, Jardim e Missão Velha não aprovaram leis específicas para o estabelecimento de medidas de premiação dos profissionais da educação e estudantes. A seguir, são apresentadas tais medidas.

---

<sup>49</sup> Em Jardim, a Meta 5, que trata sobre propiciar a alfabetização de todas as crianças, estabelece duas estratégias voltadas para a avaliação. A estratégia 5.4 determina o fortalecimento de ações de acompanhamento, intervenção e monitoramento, a partir da Provinha Brasil, para os alunos do 2º ano, e a ANA, para os alunos do 3º ano (JARDIM, 2015).

Em Juazeiro do Norte, em 2006, na gestão do prefeito Raimundo Antônio de Macêdo (PMDB), foi criado, pela Lei nº. 3033, de 24 de abril de 2006, o Prêmio Escola Dinâmica, voltado às escolas da rede pública municipal com alunos matriculados nos 1º e 2º anos do ensino fundamental. De acordo com a Lei, o Prêmio terá edição anual e será dividido em duas categorias. Na primeira categoria, serão premiadas todas as escolas que tenham alcançado o índice mínimo de desempenho no primeiro ano do ensino fundamental. A segunda categoria refere-se à premiação das seis escolas que alcançarem os melhores índices de desempenho nas turmas do segundo ano do ensino fundamental. A Lei determinou a organização e a aplicação de uma avaliação externa que tenha, no mínimo, a participação de 90% dos alunos, utilizando-se de testes de domínio da escrita, decodificação da linguagem e compreensão da leitura, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação. A Lei estabelece, ainda, que o valor do Prêmio a ser pago aos professores do 1º e 2º anos e coordenadores das escolas contempladas será de R\$500,00 a R\$1000,00 reais. (JUAZEIRO DO NORTE, 2006). Contudo, mesmo com a previsão do pagamento anual do prêmio, não foram localizados nos meios digitais, *site* da prefeitura, *blogs* e outros, registros que tratem de sua concessão a partir de 2007.

O município de Juazeiro do Norte aprovou outras duas leis municipais relacionadas à premiação de profissionais do magistério. A Lei nº. 3238, de 21 de fevereiro de 2008, instituiu a concessão da “Medalha de Mérito do Magistério Padre Murilo” com o objetivo de premiar anualmente professores do magistério público municipal. A medalha deve ser concedida aos professores mais bem avaliados, de acordo com a sua competência, cabendo à Prefeitura Municipal estabelecer os critérios e instruções (JUAZEIRO DO NORTE, 2008).

A Lei nº. 4376, de 10 de setembro de 2014, cria o Programa de Valorização do Profissional na Educação Professor do Ano, que objetiva premiar os melhores professores de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei: empenho na função, dedicação em sala de aula, boa frequência, realização de projetos educacionais, além de avaliação positiva pela direção escolar. Cada unidade escolar deve indicar dois docentes de “melhor performance”, por meio de votação feita pelos alunos. Cabe ao município realizar a cerimônia de premiação e outorga das honrarias de mérito com placas, medalhas e diplomas e divulgar os nomes dos vencedores (JUAZEIRO DO NORTE, 2014).

As duas leis não estabelecem, de forma direta, a relação da concessão dos prêmios com os resultados das avaliações externas, mas, também, estão fundamentadas no princípio da meritocracia, com a divulgação dos nomes de professores com práticas reconhecidas como exitosas e da oferta de premiação simbólica.

Em Juazeiro do Norte, no ano de 2018, na gestão do prefeito José Arnon Cruz Bezerra de Menezes, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), foi criado o Comitê de Avaliação de Juazeiro do Norte, por meio da Portaria nº. 15, de 22 de março de 2018. A Portaria, ao considerar a importância de um sistema de avaliação municipal para o processo de ensino e aprendizagem na rede, cria a Diretoria de Monitoramento e Controle de Avaliação Pedagógica (DIMCAP), que deve ser responsável pela criação, orientação, realização e acompanhamento do Sistema de Avaliação Municipal (SAM).

O comitê de avaliação tem como objetivo principal “subsidiar o sistema de avaliação do processo de ensino e aprendizagem nas escolas para alcançar a melhoria da qualidade de educação e da aprendizagem significativa dos alunos” (JUAZEIRO DO NORTE, 2018a, art. 3º). Para compor o comitê, foram nomeados um representante da DIMCAP e um representante de cada diretoria/gerência do setor pedagógico que deve organizar o processo de avaliação considerando as diretrizes curriculares nacionais. O comitê precisa, também, considerar as especificidades da rede pública municipal que contempla educação infantil, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, da EJA, educação especial inclusiva e o programa escola integradora (JUAZEIRO DO NORTE, 2018a).

A Prova Juazeiro integra o SAM. Em agosto de 2019, essa avaliação foi aplicada aos estudantes do 1º e 8º anos da rede pública municipal, com o objetivo de prepará-los para as avaliações externas estaduais e nacionais. São contempladas nessa avaliação, as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. De acordo com a Secretaria Municipal de Educação de Juazeiro do Norte, ao divulgar os resultados em outubro do mesmo ano, 57 escolas da rede pública municipal participaram das provas que devem ser realizadas sempre no primeiro e no segundo semestre do ano letivo (JUAZEIRO DO NORTE, 2019a).

Além do trabalho desenvolvido pela DIMCAP, o município firmou, no ano de 2019<sup>50</sup>, parceria com a Fundação Lemann, de forma a colaborar com a execução do Plano de Metas e Ações de Proficiência e Fluxo. Baseado no PME de Juazeiro do Norte, o plano traça metas voltadas, inclusive, para as avaliações externas, incluindo o SAM. As ações devem ser também desenvolvidas junto à formação continuada dos professores (JUAZEIRO DO NORTE, 2019b).

Em Nova Olinda, foram localizadas informações referentes à divulgação dos resultados do Sistema de Análise e Registros Avaliativos (SARA)<sup>51</sup>, a partir do ano 2012, contudo não

---

<sup>50</sup> A Fundação Lemann tem parceria em outras atividades da administração municipal de Juazeiro do Norte desde 2017.

<sup>51</sup> Nessa lei, o nome do sistema é Sistema de Avaliação de Rendimento e Aprendizagem (SARA), mas, nas informações obtidas nos *sites* do município, inclusive do ano de 2019, é empregado o nome Sistema de Análise e Registros Avaliativos (SARA). A dissertação optou por utilizar o nome constante na lei municipal: Sistema de Avaliação de Rendimento e Aprendizagem (SARA).

foram localizados, nos *sites* de órgãos municipais, documentos referentes à sua criação. Entretanto, foi identificada uma lei municipal que faz referência ao SARA. A Lei nº. 690, de 17 de abril de 2013, criou gratificação para os professores, em efetivo exercício do magistério, do 1º ao 5º anos que atinjam as metas a serem traçadas pela Secretaria Municipal de Educação prevista no SARA<sup>52</sup>. A Lei foi sancionada na gestão do prefeito Francisco Ronaldo Sampaio, do Partido Social Democrático (PSD). A gratificação deverá ser paga semestralmente, 40% ao final do primeiro semestre letivo e o restante no segundo semestre, considerando o valor da primeira referência da tabela do PCCR dos profissionais do magistério. Não são contemplados os professores, cujos alunos não atinjam 60% das metas do SARA no primeiro semestre letivo e 95% das metas no final do segundo semestre letivo (NOVA OLINDA, 2013).

No município do Crato, em 2013, foi sancionada lei municipal que criou a bonificação como forma de premiar os professores pelos resultados dos estudantes em avaliações externas. Criada no primeiro ano do mandato do prefeito Ronaldo Sampaio Gomes de Matos (PMDB), a Lei nº. 2.947, de 13 de novembro de 2013, instituiu o Bônus de Desempenho Educacional (BDE). O bônus é destinado aos professores em efetivo exercício, bem como aos temporariamente contratados vinculados à Secretaria Municipal de Educação do Crato.

De acordo com a lei, para o pagamento do bônus deve ser considerado “a assiduidade do servidor e o desempenho alcançado pelas turmas de 2º, 5º e 9º anos em comparação com os atingidos pela média geral do município, Estado do Ceará e Brasil” (CRATO, 2013, art. 2º). O valor do BDE previsto na lei é de R\$ 1.000,00 por turma, e deve ser calculado de acordo com o desempenho atingido pelos estudantes nos resultados do Ideb e Spaece. Se o servidor trabalhar em duas escolas, poderá receber o BDE referente a cada instituição a que esteja vinculado. O pagamento do bônus, previsto pela lei, deve ser sempre no ano subsequente ao da avaliação, em até 02 parcelas, após a divulgação oficial da avaliação do Ideb (CRATO, 2013). Contudo, não foram encontrados no Diário Oficial documentos que comprovem o pagamento deste bônus.

Em 2017, no município do Crato, no primeiro do mandato do prefeito José Ailton de Sousa Brasil, do Partido Progressista (PP), foi concedida uma gratificação a oito servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação, pela execução de trabalho relevante relativo às contribuições para a elevação dos índices de desempenho dos alunos da rede municipal no Spaece, no Saeb e na Prova Brasil. A gratificação está prevista na Lei nº. 3.253, de 01 de março

---

<sup>52</sup> O SARA é um processo avaliativo externo do município de Nova Olinda, que avalia se os estudantes estão no nível adequado da sua série e idade, por meio de provas de língua portuguesa e produção textual, como também avalia o trabalho e desempenho dos professores das séries submetidas ao processo de avaliação (NOVA OLINDA, 2019).

de 2017, que criou a gratificação pela execução de trabalho relevante, técnico ou científico. Os valores utilizados para o pagamento somaram um total de R\$ 5.200,00, destinando-se R\$ 350,00 a dois servidores e R\$ 750,00 a seis servidores (CRATO, 2017).

No ano de 2019, o município instituiu o Prêmio EDUCRATO, por meio da Lei nº. 3.574, de 3 de julho de 2019. Um dos objetivos do prêmio é estimular o desenvolvimento das escolas nas avaliações externas e o crescimento da proficiência nos resultados do Spaece. De acordo com a lei, a premiação visa “estimular a melhoria da qualidade do ensino, participação e envolvimento nas avaliações externas e crescimento da proficiência das escolas da rede” (CRATO, 2019a, art. 1º).

A lei determina que a premiação deve ser destinada aos alunos, professores, professores formadores e gerentes da equipe Mais Paic. Determina que a concessão do prêmio deverá ser anual, de acordo com decreto do Chefe do Poder Executivo. Os alunos serão premiados de acordo com os resultados em Língua Portuguesa, para os estudantes do 2º ano, e em Língua Portuguesa e Matemática, para os alunos do 5º e 9º anos que obtiveram os melhores resultados no Spaece (CRATO, 2019a).

O Decreto nº. 1110001, de 11 de outubro de 2019 que regulamenta a Lei nº. 3.574, de 03 de julho 2019, prevê que o valor total da premiação abranja o valor máximo de R\$ 400.000,00, a ser distribuído pelos segmentos citados anteriormente (CRATO, 2019b). A solenidade de premiação da primeira edição do Prêmio EDUCRATO aconteceu em outubro de 2019, contemplou alunos do 2º, 5º e 9º anos que, de acordo com o município, destacaram-se por contribuírem nos resultados do Spaece do ano de 2018. Foram premiados 75 alunos, que, segundo previsto na lei, obtiveram os melhores resultados nas provas de Língua Portuguesa e Matemática. Os alunos do 2º ano receberam *tablets*, e os do 5º e 9º anos receberam *notebooks* (CRATO, 2019c).

Os professores de Língua Portuguesa e Matemática que atuaram em 2018 nas turmas dos alunos premiados, um total de 51, receberam o valor individual de R\$ 2.500,00 (CRATO, 2019c). Os dez formadores da equipe municipal do Mais Paic, que atuaram em 2018, foram premiados com o valor de R\$1.000,00 cada um. Além deles, o núcleo gestor e servidores das escolas que atingiram melhores resultados receberam os valores, respectivamente, de R\$ 1.200,00 e de R\$650,00. A relação dos nomes dos profissionais que receberam a premiação foi divulgada no mesmo decreto, publicado no Diário Oficial do Município, e compartilhada nas redes sociais do município e de algumas escolas. É importante registrar que, no período que antecedeu a realização das avaliações externas estaduais e nacionais, a Secretaria Municipal de

Educação organizou “aulões” chamados de motivacionais, com o objetivo de estimular os alunos para as provas (CRATO, 2019d).

No município de Santana do Cariri, no ano de 2016, foi sancionada a Lei nº. 782, de 2016, que institui o Prêmio Mérito Educacional Professora Conceição Azevedo. Criado na gestão da prefeita Danieli de Abreu Machado, do Partido Social Liberal (PSL), o prêmio tem o objetivo de homenagear, anualmente, os alunos que obtiveram os melhores resultados nas unidades de ensino da rede municipal, estadual e particular. O critério para a escolha tem como referência a maior média final das notas, de acordo com o sistema de avaliação previsto no regimento escolar. Os alunos homenageados, de acordo com a lei, devem receber um diploma com assinatura do chefe do executivo e uma medalha, a serem entregues em uma solenidade no encerramento do ano letivo (SANTANA DO CARIRI, 2016). Contudo, a lei não faz referência ao uso dos resultados nas avaliações externas, estabelecendo uma premiação simbólica para os alunos com os melhores resultados em suas escolas.

No município de Barbalha, no primeiro ano do mandato do prefeito Argemiro Sampaio Neto (PSDB-CE), foi sancionada a Lei nº. 2.278, de 18 de setembro de 2017, que dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Avaliação Escolar de Barbalha (AMAE). O sistema foi instituído com a finalidade de avaliar as unidades educacionais e o rendimento escolar dos alunos das escolas municipais do ensino básico, com o objetivo de aferir o desempenho dos estudantes. De acordo com a lei, além de aplicar a prova do Spaece, de responsabilidade do governo estadual, o município deve realizar a aplicação das provas do AMAE, constituída de dez avaliações anuais de caráter diagnóstico, processual e comparativo. As provas contemplam as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A responsável pela organização e aplicação das avaliações deve ser, de acordo com a lei, a Comissão Gestora do AMAE, composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e de entidades não governamentais conveniadas ao município. A comissão deve submeter, anualmente, um plano de trabalho ao secretário municipal de educação, criar mecanismos de avaliação nas unidades educacionais, relatar e divulgar os resultados (BARBALHA, 2017b). A criação desse sistema de avaliação está prevista no PME (2015-2025) do município de Barbalha, na estratégia 17.2, da Meta 2, e na primeira estratégia da Meta 3.

A Lei que instituiu o AMAE foi publicada no Diário Oficial do Município, em setembro de 2017, entretanto, a primeira edição da Provinha Barbalha, que integra o Sistema, foi aplicada no mês de maio do mesmo ano. Com o objetivo de motivar os alunos para o Spaece, a proposta do primeiro ano da Provinha Barbalha era a de que ela fosse realizada mensalmente até o mês de novembro (BARBALHA, 2017c). Em 2017, o público alvo da prova foram os alunos do 2º,

5º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública municipal, desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação, com conteúdo de Matemática e Língua Portuguesa. No ano de 2018, a avaliação ocorreu em oito edições, para alunos do 2º, 3º, 5º e 9º anos da rede. Em 2019, a Província Barbalha teve continuidade e, além dela, os alunos também participaram de aulas promovidos pela gestão municipal em preparação para as avaliações externas estaduais e nacionais (BARBALHA, 2019).

Em Barbalha, os resultados das escolas municipais, também, estão associados ao pagamento de uma bonificação de desempenho educacional. A Lei nº. 2.278, de 18 de setembro de 2017, que instituiu o Sistema de Avaliação Municipal, prevê o pagamento dos profissionais das escolas que atingirem as metas estabelecidas anualmente pela Secretaria Municipal de Educação. O percentual mínimo do bônus é de 15% sobre o valor da remuneração por série avaliada no Spaece, podendo atingir o percentual de 45%. O pagamento, de acordo com a lei, está condicionado à disponibilidade de recursos para essa finalidade e deve ser pago após a divulgação oficial dos resultados. Além de cumprir com pré-requisitos que habilitam o pagamento, entre eles a presença dos alunos nos simulados e nas aulas expositivas nos sábados letivos, a participação frequente dos pais na escola e 100% da frequência dos alunos na avaliação do Spaece (BARBALHA, 2017b). A lei também cria o Selo Escola Verde que está associado aos resultados do Spaece.

No município de Farias Brito foi criado, pelo poder executivo, o Programa Crescendo com o meu Município, por meio da Lei nº. 1.446, de 19 de setembro de 2017, sancionada pelo prefeito José Maria Gomes Pereira, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). O programa tem como objetivo estimular o trabalho dos professores, orientadores e gestores da rede pública municipal a ampliar a proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática em avaliações externas. Com foco nos resultados do Spaece, o Programa prevê a premiação dos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental que obtiverem o maior nível desejado ou adequado em Língua Portuguesa e Matemática, além do pagamento de bonificação aos profissionais das escolas em que os alunos atingiram as metas desejadas nos resultados das avaliações externas (FARIAS BRITO, 2017).

No ano de 2018, após a divulgação dos resultados do Spaece de 2017, o município premiou, com um salário mínimo, os professores das turmas que obtiveram as maiores médias no Spaece. A Prefeitura divulgou, em seu *site*, a relação nominal dos professores, diretores e coordenadores pedagógicos, orientadores e gerente de ensino da equipe municipal do Paic que receberam a premiação (FARIAS BRITO, 2018). Para os alunos do 2º, 5º e 9º anos que obtiveram o nível adequado na prova do Spaece, a Prefeitura concedeu *tablets*, aparelhos

celulares e *notebooks*. Em 2019, a premiação teve continuidade, considerando os resultados do Spaece de 2018. Nesse ano, uma turma do 9º ano de uma escola municipal ganhou destaque estadual pelos elevados resultados nas avaliações. Por esse motivo, além da premiação prevista, o prefeito ofereceu dois *Iphones* para os alunos que obtivessem as maiores médias, como forma de reconhecer o desempenho da turma nas provas (FARIAS BRITO, 2019).

Os municípios de Caririaçu, Jardim e Missão Velha não aprovaram leis ou outros documentos referentes à criação de sistema de avaliação, indicadores próprios ou iniciativas de premiação/bonificação em forma de lei específica no âmbito municipal.

Como pode ser observado, o principal objetivo dos municípios, ao instituir o pagamento de bonificação por resultado, é melhorar o desempenho dos alunos em avaliações externas, visando atingir as metas do Ideb e do Spaece. Observa-se que a criação dos sistemas municipais de avaliação externa, mesmo instituindo avaliações de âmbito municipal, está associada à preparação para os testes padronizados de âmbito estadual e nacional. É importante ressaltar que a distribuição da cota parte dos ICMS dos municípios, no estado do Ceará, está associada ao alcance de metas educacionais. Tal medida vem contribuindo para a ampliação das políticas municipais relacionadas ao alcance de indicadores definidos pela SEE. Os resultados das avaliações externas, como já analisado, também nos PMEs, devem ser divulgados e, como apontado, os profissionais que recebem algum incentivo financeiro devem ter seus nomes publicados.

Tendo como referência os documentos oficiais analisados, no período de 2007 a 2019, dois municípios, Juazeiro do Norte e Barbalha, criaram seus próprios sistemas municipais de avaliação externa<sup>53</sup>. Em quatro, Nova Olinda, Barbalha, Farias Brito e Crato, foi instituída, por meio de lei específica, premiação/bonificação para professores com base nos resultados dos alunos em testes padronizados. Em Barbalha e Jardim, a gratificação com base em resultados de avaliações externas está prevista nos PCCRs. O Quadro 5 aponta a síntese dessas iniciativas.

---

<sup>53</sup> No que se refere ao município de Nova Olinda, como citado anteriormente, não foi localizada lei específica que trate da organização do sistema. As notícias vinculadas ao SARA dão conta de seu funcionamento desde 2012. No ano de 2019, mais de 1100 alunos da rede pública de ensino do município participaram. Foram avaliados estudantes do 1º ao 5º anos do ensino fundamental nas disciplinas de Língua Portuguesa e Produção Textual, de escolas municipais, com exceção da Escola Avelino Feitosa e Centro de Educação Infantil (NOVA OLINDA, 2019).

**Quadro 5.** Premiação/bonificação e sistema de avaliação externa dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense (2009-2019)

Município	Documento/Ano criação	Premiação/Bonificação/Sistemas de avaliação	Tipo de avaliação	Responsável pela avaliação	Referência da avaliação	Tipo de prêmio	Premiação concedida a/ Público alvo	Divulgação dos resultados
1. Jardim	Lei n°. 85/2009	Gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD) prevista no PCCR	Institucional	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no Ideb	Gratificação financeira	Profissionais do magistério da rede municipal	Caberá à Secretaria Municipal de Educação divulgar
2. Barbalha	Lei n°. 1.187/2010	Gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD), prevista no PCCR	Institucional	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no Ideb e Spaece	Gratificação financeira	Profissionais do magistério da rede municipal	Caberá à Secretaria Municipal de Educação divulgar
	Lei n°. 2.278/2017	Sistema Municipal de Avaliação Escolar de Barbalha (AMAE)	Externa	Secretaria Municipal de Educação	Provinha Barbalha	Gratificação financeira	Alunos do 1º ao 9º ano do ensino fundamental	Diário oficial e <i>site</i> da prefeitura
	Lei n°. 2.278/2017	Bonificação de desempenho educacional	Externa	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no AMAE, associados aos resultados do Spaece	Gratificação financeira	Professores da rede municipal	Diário oficial e <i>site</i> da prefeitura
3. Nova Olinda	Lei n°. 690/2013	Gratificação para professores da rede municipal	Institucional	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no SARA	Gratificação financeira	Professores do 1º ao 5º ano do ensino fundamental	Diário oficial, <i>site</i> da prefeitura e <i>blogs</i>
4. Crato	Lei n°. 2.947/2013	Bônus de Desempenho Educacional (BDE)	Institucional	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no Ideb e Spaece	Gratificação financeira	Professores da rede municipal	Diário oficial
	Portaria n°. 2310001/2017	Gratificação a servidores que trabalham na SME	Institucional	Coordenadoria pedagógica e equipe Gestor de Avaliação – CGA /SME	Desempenho dos alunos na Prova Brasil, Saeb e Spaece	Gratificação financeira	Servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação	Diário oficial
	Lei Municipal n°. 3.574/ 2019	Prêmio EDUCRATO	Institucional	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no Spaece	Gratificação financeira para os profissionais, <i>tablets</i> para alunos do 2º ano e <i>notebooks</i>	Alunos, prof., prof. formadores e gerente da equipe Mais Paic, servidores téc. Administrativos, núcleos gestores e escolas das turmas de 2º, 5º e 9º anos.	Diário oficial, <i>sites</i> e solenidade de premiação

						para os do 5º e 9º ano		
5. Farias Brito	Lei n°. 1.446/2017	Programa Crescendo com o meu Município	Institucional	Secretaria Municipal de Educação	Desempenho dos alunos no Spaece	Gratificação financeira	Estudantes do 2º, 5º e 9º ano do ens. fundamental, profissionais das escolas que os alunos atingirem as metas na avaliação estadual e equipe do Paic.	Diário oficial, <i>sites</i> e solenidade de premiação
6. Juazeiro do Norte	Portaria n°. 15/2018	Sistema de Avaliação Municipal (SAM)	Externa	Diretoria de Monitoramento e Controle de Avaliação Pedagógica DIMCAP/SME	Prova Juazeiro	Não prevê	Estudantes do 1º ao 8º ano do ensino fundamental	Diário oficial e <i>site</i> da prefeitura municipal

Fonte: Documentos que tratam sobre sistema de avaliação externa, premiação/bonificação de municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense. Elaboração da autora.

Na lógica gerencial, o principal objetivo da concessão de premiação/bonificação consiste na mobilização dos profissionais da educação para a elevação das médias das escolas municipais nos resultados das avaliações externas. Segundo Afonso (2007), o Estado favorece a expansão do mercado, mas, também, adota políticas que aumentaram o seu controle sobre as escolas, o que ocorre por meio da criação de currículos, parâmetros curriculares, definição de competências essenciais e implementação de novas formas de avaliação externa.

Ao analisar o contexto de outros países, Afonso (2007) chama atenção para o fato de outros governos de orientação política ideológica distinta, socialistas ou sociais democratas de centro esquerda, que foram até mais longe na expansão e na concretização de determinadas políticas educacionais, incentivando inclusive a promoção de *rankings* de escolas, onde se tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais. Tais constatações foram observadas na presente pesquisa, em que prefeitos de diferentes partidos políticos, com diferentes orientações ideológicas, sancionaram leis que se inserem na lógica gerencial.

Os documentos analisados instituem medidas de responsabilização e de prestação de contas, associadas aos resultados nos exames externos de avaliação. Essas iniciativas, que são dimensões constitutivas das políticas de *accountability*, revelam, também, a influência do governo do estado do Ceará na definição das políticas adotadas nas redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri. O governo cearense, desde 2007, adota o modelo da gestão por resultados e atua de modo contínuo, e por meio da adoção de diferentes medidas, como exposto no terceiro capítulo, na disseminação de uma cultura da avaliação. Essa cultura valoriza mecanismos de responsabilização, como sistemas de avaliação, premiações e punições (CAMARÃO; RAMOS; ALBURQUERQUE, 2015, p. 386). Desse modo, o governo do Ceará atua como Estado avaliador e educador, disseminando uma concepção de educação, de avaliação, do ser professor e ser aluno.

Ao utilizar as políticas como mecanismos para consolidar a GpR, o governo estadual estabelece mecanismos de regulação, que tem como objetivo fazer que com os municípios se adequem ao modelo de administração pública estadual, considerando que na área da educação o cumprimento de metas está relacionado a repasses financeiros. Por fim, é notável que a utilização da publicização dos resultados das avaliações nos municípios tem sido utilizada para favorecer o ranqueamento entre as escolas e favorecer o destaque e gratificação diferenciada aos profissionais que atuam principalmente em séries que são avaliadas. Além disso, premiar e divulgar os nomes dos professores que serão contemplados com o pagamento extra tem se

tornado, também, uma forma de prestação de contas, por parte dos gestores municipais, de quem conseguiu atingir as metas estabelecidas

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu traçar o percurso da instituição das políticas de avaliação externa e de *accountability* nas redes municipais da Região Metropolitana do Cariri e identificar quatro eixos principais das medidas adotadas. Primeiro, a implantação de tais políticas nas redes públicas da região está relacionada ao processo de reestruturação econômica e reformas do Estado e da educação pública, instituídas em âmbito estadual, nacional e internacional. A partir dos anos 1990, a lógica do mercado e a adoção de alguns princípios tayloristas são incorporadas nas políticas educacionais brasileiras. Os elementos práticos presentes no sistema taylorista, como apontou Pinto (2013), consistem no pagamento de gratificação diferencial para os que realizam toda a tarefa com sucesso. Ao relacionarmos com o campo educacional, isso ocorre por meio do cumprimento de metas estabelecidas, em função dos resultados em avaliações externas. É precisamente nesse cenário que se intensifica a função reguladora das políticas e, como afirma Freitas (2013), as recompensas para quem atingir tais objetivos são elementos de um sistema de *accountability*.

Segundo eixo, foi constatado que há uma articulação entre as três dimensões da *accountability* nas políticas educacionais que são instituídas pelo governo estadual na maioria das redes municipais investigadas. A Gestão por Resultados (GpR), que é o modelo de administração pública adotado pelo governo cearense, favorece a disseminação das políticas de *accountability*, implantadas no âmbito estadual desde 2007. Na educação, elas se consolidam por meio do Spaece, Prêmio Escola Nota Dez, Programa Foco na Aprendizagem, Paic e os repasses referentes à cota parte do ICMS. Essas iniciativas têm a avaliação externa como um instrumento central de regulação. Com relação aos docentes nesse contexto, o desempenho dos alunos no Spaece é utilizado como base para o pagamento de incentivos monetários aos profissionais da educação que estão nas redes municipais, de forma mais específica por meio do Prêmio Escola Nota Dez. Em uma perspectiva gerencialista, a lógica presente nos documentos se aproxima do conceito de qualidade da empresa privada, que tem entre os seus principais objetivos a máxima produção e o mínimo de custo. Esses indícios apontam que a instituição dessas iniciativas favoreceu a competitividade entre os profissionais da educação.

Terceiro eixo, com relação à região pesquisada, o estudo aponta a adoção de medidas de *accountability* no âmbito municipal, que foram instituídas a partir do ano de 2009. A articulação entre as dimensões volta-se para o cumprimento de metas, com o objetivo principal

de elevar as médias das escolas municipais no Ideb e Spaece. Dois<sup>54</sup> municípios, Barbalha e Juazeiro do Norte, regulamentaram seu sistema próprio da avaliação externa nos anos de 2017 e 2018, respectivamente. Em 2015, com a aprovação dos PMEs, com exceção de Missão Velha e Santana do Cariri, sete municípios aprovaram estratégias relacionadas à divulgação pública do Ideb como mecanismo de transparência e como forma de prestação de contas. Ressaltando que o Spaece, por meio da Seduc/CE, também tem seus resultados divulgados, inclusive sendo utilizados para o ranqueamento das escolas. No que se refere à dimensão da responsabilização, cinco municípios estabeleceram estratégias em seus planos de educação voltadas à criação de políticas de estímulos para docentes. Os municípios de Nova Olinda, Barbalha, Farias Brito e Crato, instituíram, por meio de lei específica, premiação para professores com base nos resultados dos alunos em testes padronizados, enquanto que em Barbalha e Jardim tal medida está prevista em seus PCCRs. A partir dessa análise, é possível perceber que nos municípios de Barbalha, Crato, Nova Olinda e Farias Brito a articulação entre as três dimensões da *accountability*, instituídas no âmbito municipal, são evidentes.

Quarto eixo, a bonificação é compreendida, pela gestão da educação pública municipal, como uma forma de motivar os docentes, gestores escolares, equipe do Paic e demais trabalhadores da escola, para atuarem na elevação dos resultados dos alunos nos exames externos que compõem os sistemas de avaliação.

A pesquisa identificou que a instituição da concessão de incentivos monetários relacionados aos resultados nas avaliações externas está prevista em âmbito municipal, inicialmente, nos PCCRs dos profissionais do magistério, aprovados no período de 2003 a 2013. Dos nove municípios pesquisados, dois municípios, Barbalha (2010) e Jardim (2009), preveem nos seus planos de carreira mecanismos de premiação para os docentes relacionadas a avaliações externas. O primeiro se refere ao número de alunos, e é intitulada pelos dois municípios de Gratificação por Produtividade Educacional (GPE). O objetivo dessa gratificação é manter os baixos índices de evasão escolar, sendo esse fator considerado no cálculo do Ideb. O Plano de Barbalha também estabelece a Gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD), que considera os resultados do desempenho dos alunos no Spaece e no Ideb. Enquanto no PCCR de Jardim, a gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD) tem como referência os resultados obtidos pela escola no Ideb.

Nos planos de carreira de Juazeiro e Nova Olinda consta o pagamento de gratificação destinado aos professores que atuam no ensino fundamental. Nos municípios de Caririaçu,

---

<sup>54</sup> Não se faz referência ao município de Nova Olinda porque não foi localizada a legislação que o regulamenta.

Crato, Farias Brito e Nova Olinda, há previsão da avaliação de desempenho dos profissionais, mas, a concessão não está relacionada, de forma explícita, com a obtenção de resultados na avaliação externa. Os PCCRs também consideram fatores importantes para a valorização do magistério dentro da carreira, como analisado, o tempo de serviço, titulação e formação contínua. É importante destacar que as gratificações que consideram resultados em avaliações são temporárias e seu pagamento deve ser realizado anualmente, a partir da divulgação dos resultados dos Spaece e/ou Ideb, considerando as médias estabelecidas nos planos, ou seja, não é somatória a sua remuneração no período que solicitar a aposentadoria.

Com relação aos PMEs, foi identificado que cinco dos nove municípios estabeleceram estratégias que definem a criação de políticas de estímulos financeiros para profissionais da educação, tendo como referência os resultados do Ideb. Em todos os PMEs, o Ideb é considerado como referência de qualidade da educação e parâmetro para o ranqueamento das instituições de ensino, conforme estabelecido no PNE (2014-2024). Os municípios de Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Crato, Barbalha, Jardim, Farias Brito e Caririagu também definiram a publicação dos resultados do Ideb como uma forma de prestação de contas à comunidade escolar. Além disso, os municípios de Barbalha e Missão Velha propuseram estratégias voltadas à criação de sistemas próprios de avaliação externa.

Com o objetivo de bonificar o “esforço” dos professores, quatro municípios criaram legislações específicas para tal. Nova Olinda (2013), criou gratificação para os professores em efetivo exercício do magistério, do 1º ao 5º ano que atinjam as metas a serem traçadas pela Secretaria Municipal de Educação prevista no SARA. Crato (2013, 2019) sancionou o BDE, destinado aos professores em efetivo exercício, bem como aos temporariamente contratados, e considera o desempenho atingido pelos estudantes, nos resultados do Ideb e Spaece. Também foi criado o Prêmio EDUCRATO destinado aos alunos, professores, professores formadores e gerentes da equipe Mais Paic, premiados de acordo com os resultados do Spaece. O município de Barbalha (2017) elaborou ações a partir da criação do AMAE, que além de aplicar a prova do Spaece, deve organizar dez avaliações anuais de caráter diagnóstico, processual e comparativo para alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. A legislação que criou a AMAE, também, prevê o pagamento dos profissionais das escolas que atingirem as metas estabelecidas anualmente pela Secretaria Municipal de Educação. Farias Brito (2017) criou o Programa Crescendo com Meu Município que visa premiar professores e alunos e tem como referência os resultados obtidos pelas escolas municipais em avaliações externas.

Por meio da análise realizada, observa-se que a proposta da bonificação pelos resultados, implantada nos municípios estudados, é bastante similar às iniciativas adotadas em

âmbito estadual, que premia os que alcançam as maiores médias no Spaece. De forma mais geral pode-se afirmar que as redes públicas municipais da Região Metropolitana do Cariri têm aderido às políticas de *accountability* visando melhorar suas notas porque elas são necessárias para o repasse de recursos estaduais da cota parte do ICMS e para afirmar-se como escolas nota 10, que recebem prêmios do governo estadual.

Para Oliveira e Clementino (2019), no campo educacional o governo do estado do Ceará tem desenvolvido, em âmbito estadual, políticas de alta responsabilização na educação que adota estratégias de bonificação e premiação pelos resultados alcançados em que o foco nos resultados em testes padronizados de língua portuguesa e matemática, se justifica como uma forma de melhoria da educação. Porém, os resultados de sistemas próprios de avaliação, como forma de responsabilizar os docentes, acabam por traduzir-se em uma visão restrita do processo educacional.

No que se refere aos municípios de Nova Olinda, Barbalha, Farias e Crato essas recompensas ou sansões fazem parte da terceira geração de avaliação de larga escala em curso no Brasil, *high stakes* ou de responsabilização forte, classificadas no estudo realizado por Shiroma e Schneider (2013).

Afonso (2009), ao tratar da utilização da avaliação, articulada com a prestação de contas, afirma que essa relação tem entre um dos seus objetivos garantir a transparência e a informação no que se refere à continuidade de políticas. Entende a utilização das dimensões da *accountability* como um ato de justificação, por meio do Estado, para a instituição de premiação como forma de elevar resultados em avaliações externas, consideradas parâmetro para determinar a qualidade da educação, a pesquisa nos leva a compreender que políticas de avaliação estão sendo adotadas. Freitas (2018) defende que é preciso que estratégias alternativas ganhem espaço e possam ser construídas com parâmetros diferentes. “Trata-se de construirmos um tipo de responsabilização que seja horizontalizado, que aposte nos nossos professores, estudantes e gestores. Que seja planejada com eles e não contra eles” (FREITAS, 2018, p. 102).

A partir da experiência que viveu nos Estados Unidos com o programa NCLB, que objetivava elevar os resultados das escolas nas avaliações, Ravitch (2011) afirma que ao se dedicar mais tempo à testagem e à preparação para testes, e assim diminuir o tempo disponível para outras disciplinas, diminui-se a qualidade da educação, assim como a qualidade da vida diária das escolas e até mesmo sua performance nos testes. A autora chama atenção para o perigo em que a educação pública se encontra e que os esforços para favorecer sua melhoria, pautados na avaliação externa e na responsabilização docente, estão ironicamente diminuindo sua qualidade e ameaçando sua própria sobrevivência. É preciso “atrair e reter os professores

que precisamos, as escolas devem oferecer um salário que reflita o respeito da comunidade por eles como profissionais” (RAVITCH, 2011, p. 266). Além disso, é necessário que as escolas tenham um excelente currículo, avaliações apropriadas e a participação ativa de estudantes, famílias, funcionários públicos e da comunidade mais ampla.

Para Afonso (2007, p. 21),

[...] o excesso de avaliação pode ser considerado obsessivo e tendencialmente unidirecional quando a sua utilização se torna relativamente indiferente à natureza político-partidária dos governos e quando maximizando, de forma duradoura, a função de controle e de legitimação em prejuízo evidente do apoio a mecanismos democráticos de prestação de contas e de responsabilização, de justificação de investimentos públicos na educação e de promoção de justiça social e educacional.

Divulgar os resultados das avaliações à sociedade, tem sido uma forma de demonstrar que mesmo com o declínio de repasses financeiros para a educação básica por parte do governo federal, via Fundeb, é possível atingir metas. Esse discurso que é meritocrático, está alinhado à ideia de qualidade total, que é um conceito vinculado ao gerencialismo

Ainda se acrescenta que, “apesar da insistência frequente na necessidade de uma cultura de auto-avaliação, a avaliação de políticas está, consideravelmente, menos teorizada (e menos valorizada) e é menos praticada do que a avaliação dos alunos, das escolas e dos professores” (AFONSO, 2007, p. 19). O neoliberalismo olha para a educação inserida no mercado em que a escola é vista como espaço de geração de lucros. Dentro da lógica gerencialista, reconhecer o mérito de alguns pode favorecer a competição entre os pares e assim gerar melhores resultados. Porém, segundo Freitas (2018), “tais políticas reduzem o conceito de educação ao de aprendizagem de Leitura e Matemática em testes padronizados, usualmente de múltipla escolha, e induz a escola a se concentrar nessas disciplinas, elas esvaziam a ênfase da escola em outras disciplinas” (p.139). Freitas (2018) defende que a ideia de um país que coloca seu sistema de ensino na lógica do mercado deveria, por si, ser perturbadora.

Outra importante questão, é referente a exposição desses resultados sem discussão e problematização com a sociedade de forma a desprestigiar, principalmente a escola pública que nos exames têm obtido resultados nada satisfatórios. Tal situação gera um profundo mal-estar entre as escolas, os docentes, os alunos que se veem expostos para a sociedade no momento da divulgação (NASCIMENTO, 2013). Fica evidente que atingir metas em avaliações externas significa que a escola conseguiu alcançar um patamar desejável, dentro de um parâmetro de ranqueamento proposto pelo Estado.

Nesse cenário de disputas entre as instituições por notas em testes padronizados é preciso se pensar na validade desses testes, sua contribuição para sociedade e validação dos

aprendizados dos alunos. Cabe lembrar que questionar o caráter instrumental da avaliação para o controle da educação básica é defender que a utilização de forma seletiva no repasse de incentivos monetários, associados a resultados de avaliações externas, precisam ser analisados de forma mais profunda. É necessário se avançar nas pesquisas que apontem a efetividade ou não dessas políticas, compreender se premiar professores e alunos têm elevado outros indicadores educacionais.

As políticas de *accountability* convivem com altas taxas de desigualdade social, econômica e educacional. Vários problemas educacionais, como o analfabetismo e a precariedade das condições físicas de escolas, convivem com medidas de modernização da gestão fundamentada no gerencialismo, ou seja, tais políticas podem não estar enfrentando problemas crônicos da educação cearense e brasileira.

Os dados analisados, referentes ao IDHM Educação, indicaram que os municípios de Crato, Barbalha e Juazeiro do Norte em 2010 estavam acima da média estadual e nacional desse indicador. Enquanto o município de Jardim, que, ao criar o seu PCCR em 2009, prevê a gratificação com base nos resultados das avaliações, possui o menor índice dos nove municípios, seguido de Santana do Cariri. O IDHM da educação dos municípios de Nova Olinda e Farias Brito não está acima da média do Ceará e do Brasil, municípios estes que na análise dos resultados do Spaece aparecem com as maiores médias. É importante ressaltar que os fatores que são considerados para o cálculo desse índice possuem mais elementos, comparado aos que estão relacionados para a obtenção da média do Spaece e do Ideb. Outro fator importante que deve ser mencionado é que o relatório do IPECE, ao analisar indicadores educacionais, aponta que a Região Metropolitana do Cariri no ano de 2016 elevou a taxa de distorção idade/série no ensino fundamental das redes de ensino, além de ainda não ter efetivado a matrícula de todas as crianças nessa etapa.

Nesse sentido, concordamos com Loureiro (2016), quando ressalta que, para alcançar a qualidade da educação, é necessário, além de avaliações, um conjunto de ações tais como: “melhoria das condições físicas da escola, das condições de trabalho dos profissionais da educação, do material pedagógico, da gestão da escola e das secretarias tornando-as mais democráticas e eficientes” (LOUREIRO, 2016, p. 32).

Nessa direção, um conjunto de medidas precisam ser pensadas de modo a viabilizar e consolidar ações estratégicas entre as redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri cearense. É preciso compreender como as políticas educacionais efetivadas nos municípios estão garantindo o acesso e a permanência dos alunos na escola, considerando os dados aqui expostos que apontam a necessidade da universalização do ensino e o contexto de

contradições sociais e econômicas presentes nos municípios pesquisados. Com vistas a garantir uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Cabe ressaltar que os investimentos em educação básica são essenciais na efetivação do direito à educação escolar. Nesse contexto Alves e Pinto (2020) ressaltam a necessidade de ampliar o complemento federal do Fundeb e da importância de reforçar mecanismos de redistribuição que imprimam maior equidade intraestadual e entre estados no investimento em educação das redes municipais brasileiras. No estudo realizado pelos autores, que descreve os perfis dos municípios com base no porte populacional e analisa a variação do gasto por aluno da educação básica no contexto do Fundeb, os resultados apontam que grande parte dos municípios do estado do Ceará tem o gasto por aluno significativamente menor comparado com outros municípios brasileiros.

É importante afirmar que o PNE (2014-2024) traça em suas metas estratégias para implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI), porém, com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 95 de 15 de dezembro de 2016 e que limita o orçamento da educação, sua efetivação encontra-se ameaçada. Atrelada à ideia de maximização dos resultados e minimização dos custos, mesmo com aprovação da EC 95/2016, as cobranças com relação ao cumprimento de metas permanecem nos anos seguintes. Os processos de testagem, responsabilização e prestação de contas, referentes aos resultados das avaliações externas, tem permanecido desde então em todos os governos.

Em 2019, primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro (PSL), defensor de projeto neoconservador na economia, na política e nos costumes, foi marcado por ataques ao ensino superior público na esfera federal, no contingenciamento de repasses financeiros as instituições federais de educação, na defesa da militarização das escolas e nas disputas na câmara e no senado. Esse cenário impulsiona a atuação e definição da agenda educacional brasileira pelos neoconservadores, ao congelar os investimentos públicos em educação, por meio da EC 95/16, inviabiliza a concretização de metas e estratégias do PNE. Com sua aprovação ocorre um estreitamento das políticas sociais, notadamente educação e saúde, com redefinição dos direitos e por essa razão, redefinição do papel do Estado (MEDEIROS, 2019).

Freitas (2018) sugere alguns pontos que, de acordo com o autor, parecem ajudar na organização da resistência às políticas da reforma empresarial. Entre eles, apoiar dispositivos que garantam investimentos na educação, lutar contra a desprofissionalização do magistério, valorizar a gestão democrática da educação, a exclusão da educação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, segundo Freitas (2018), é uma indutora da privatização. O educador propõe a eliminação de testes censitários de avaliação em larga escala que levem ao ranqueamento ou a

consequências que associadas a punições ou bônus para professores e estudantes, devem ser amostrais e nunca censitárias.

Este estudo não teve a intenção de esgotar os debates sobre políticas de *accountability*, mas, somar-se a outras investigações que buscam contribuir para que esse tema seja pautado nas discussões junto ao poder público e os sindicatos. É necessário aprofundar os estudos acerca de como tem ocorrido a adoção da avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. O desempenho das escolas nos exames nacionais, Prova Brasil e Ideb, e no caso do *lócus* da pesquisa que também contempla a existência de exames estaduais, Spaece, e municipais, tem sido utilizado como indicador na gestão de sistemas educacionais. A utilização desses resultados tem orientado tomadas de decisões acerca de apoio financeiro, premiações e bônus, e até mesmo alterações nas equipes escolares (VIEIRA, VIDAL; GALVÃO, 2016). De acordo com Shiroma e Schneider (2011), esse incentivo monetário destinado aos docentes, como base nos resultados em avaliações, é pautado na meritocracia, que defende a competitividade mesmo em cenários de desigualdades sociais. A cultura da avaliação e da responsabilização dos professores pelo desempenho dos alunos alcançado em testes padronizados são elementos que atendem às propostas da NGP.

Os questionamentos aqui levantados nos levam a compreender que é necessário avaliar as políticas de avaliação externa, responsabilização e prestação de contas adotadas no país. Ao afirmar isso, consideramos que os parâmetros utilizados para “medir” a qualidade da educação brasileira precisam ser repensados. Em um contexto de desigualdade social, que tem se agravado nos últimos anos, não se pode defender que estudantes possam obter as maiores médias e nem que os professores sejam considerados super-heróis em algum momento porque se “superaram” e seus alunos conseguiram atingir metas. Não se pode responsabilizar professores por resultados em avaliações externas quando não há condições de trabalho suficientes para todos. As políticas de bonificação precisam ser avaliadas porque esse conceito de premiação está aliado justamente ao conceito meritocrático adotado por um país que ainda não atingiu suas metas de igualdade, ou melhor, a igualdade.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 52p. 1997. (Cadernos ENAP; n.10).
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105/294>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação.** São Paulo: Cortez, 2000.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v.7, n.1. p.11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888/741>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, jul. 2009. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- AGUIAR, Rui Rodrigues. O Regime de colaboração do Ceará. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 133-137, jul. 2002. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2576>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 10, out. 2020. ISSN 2236-5907. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091>. Acesso em: 08 out. 2020.
- ARAÚJO, Liana Brito de C. A questão do método em Marx e Lukács: o desafio da reprodução ideal de um processo real. 25ª Reunião Anual da Anped. 2002. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BALL, STEPHEN J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 29 abr. 2020.
- BALL, Stephen J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-55, ago./set. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/15865>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- BARBALHA, Câmara Municipal. **Lei nº. 2.272, de 22 de junho de 2017.** Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Barbalha. 2017a. Disponível em: <https://camaradebarbalha.ce.gov.br/app/uploads/2017/06/22062017-1.pdf>. Acesso em: 05 maio 2019.

BARBALHA, **Lei nº. 2.278, de 18 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Avaliação Escolar de Barbalha-AMAE, na forma que indica e dá outras providências. Barbalha: Câmara Municipal, [2017b]. Disponível em: <http://camaradebarbalha.ce.gov.br/app/uploads/2017/07/26062017-1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BARBALHA. **Lei nº. 1.887, de 05 de abril de 2010**. Aprova o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério. Barbalha: Câmara Municipal. Disponível em: [https://sindmub.files.wordpress.com/2010/04/pcc\\_novo\\_barbalha.pdf](https://sindmub.files.wordpress.com/2010/04/pcc_novo_barbalha.pdf). Acesso em: 24 fev. 2020.

BARBALHA. **Mais de dois mil alunos participam da segunda edição do ‘Provinha Barbalha’**. 2017c. Disponível em: <https://barbalha.ce.gov.br/2017/06/28/mais-de-2-mil-alunos-participam-da-2a-edicao-da-provinha-barbalha/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BARBOSA, Liliane Cecília de Miranda; VIEIRA, Livia Maria Fraga. Avaliações externas estaduais: possíveis implicações para o trabalho docente. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, n.11 v.02 ago. 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/curriculum/article/view/16615/12466>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington e a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa *et al.* **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BAUER, Adriana, *et al.* Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v.22, n.71, e227153, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-24782017000400208&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24782017000400208&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 20 jun. 2019.

BERTAGNA, Regiane Helena, Mapeamento dos sistemas estaduais de avaliação da educação (2005-2015). In: GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa, (orgs.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)**. Curitiba: CRV, 2018.

BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, Problemas e Práticas**. 2017, n.84, pp.9-25. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316218071\\_Nova\\_governacao\\_publica\\_e\\_meritocracia](https://www.researchgate.net/publication/316218071_Nova_governacao_publica_e_meritocracia). Acesso em: 02 abr. 2020.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL, **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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso em: 30 de nov. de 2019

BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2014]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Ministério da Administração e Reforma do Estado**. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Resolução do Conselho Nacional de Educação - CNE nº. 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_cne\\_ceb002\\_2009](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009). Acesso em: 15 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

BROOKE, Nigel. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Ibero-americana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, p. 94 -109, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/28216810\\_Responsabilizacao\\_Educacional\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/28216810_Responsabilizacao_Educacional_no_Brasil). Acesso em: 29 abr. 2020.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462010000200002&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462010000200002&script=sci_arttext). Acesso em: 08 ago. 2020

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAEd). **SPAECE - o sistema**. 2020. Disponível em: <http://www.spaece.caedufjf.net/>. Acesso em: 20 nov. 2020

CABRAL NETO, Manoel Izidorio; VASCONCELOS, Wesley Guilherme Idelfoncio de; CAJAZEIRA, Paulo Eduardo Silva Lins. Do Poder Midiático ao Simbólico: o grupo Ferreira Gomes e a história política cearense. In: 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2019, Belém. **Anais [...]**. Belém, PA: [...], 2019. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-0763-1.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBURQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995-2014). **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, 2015, v.25, n.2, jul./dez. p.299-484. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/10160>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CASSETARI, Natália. **Remuneração variável para professores: revisão da literatura e desdobramentos no Estado de São Paulo**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/dissertacoes-teses/79882/remuneracao-variavel-para-professores-revisao-da-literatura>. Acesso em: 30 maio. 2019

CASTRO NETA, Abília Ana de; CARDOSO Berta Leni Costa; NUNES, Claudio Pinto. Reformas Educacionais no Contexto Pós-Golpe de 2016. **Educação em Debate**, Fortaleza, ano 40, n. 77 - set./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicosfaced.ufc.br/index.php/educacaoemdebate/article/view/703/446>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ. Com os melhores resultados na história, 182 municípios recebem Prêmio Escola Nota Dez. Secretaria da Educação - SEDUC. 2019b. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2019/06/06/com-os-melhores-resultados-na-historia-182-municipios-recebem-premio-escola-nota-dez/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CEARÁ. **Lei nº.15.923, de 15 de dezembro de 2015**. Institui o prêmio escola nota dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, [2015]. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4227-lei-n-15-923-de-15-12-15-d-o-15-12-15>. Acesso em: 01 mar. 2020.

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. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/sead.do?page=pesquisaAvancada&cmd=10&action>. 2007b

CEARÁ. **Lei nº. 14.026**, 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. Disponível em: [https://paic.seduc.ce.gov.br/images/leis/lei\\_14026\\_2007.pdf](https://paic.seduc.ce.gov.br/images/leis/lei_14026_2007.pdf). Acesso em: 11 mar. 2020. 2007a

CEARÁ. **Lei nº. 14.483, de 08 outubro de 2009**. Institui a premiação para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico nas escolas da rede pública de ensino do estado e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, (2009b). Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4994-lei-n-14-483-de-08-10-09-d-o-de-20-10-09>. Acesso em: 01 de mar. 2020.

CEARÁ. **Lei nº. 14.484, de 08 de outubro de 2009**. Institui o prêmio aprender pra valer, destinado ao quadro funcional das escolas da rede estadual de ensino, e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. (2009c). Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4993-lei-14-484-de-08-10-09-d-o-de-20-10-09>. Acesso em: 01 de mar. 2020.

CEARÁ. **Lei nº. 16.448, de 12 de dezembro de 2017**. Institui o prêmio foco na aprendizagem, destinado ao quadro funcional das escolas da rede estadual de ensino. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/6057-lei-n-16-448-de-12-12-17-d-o-12-12-17>. Acesso em: 01 mar. 2020.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Cariri**. 2020. Disponível em: [https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/07/cartilha\\_pdui\\_rmc\\_vfinal\\_sem\\_logo\\_PDUI.pdf](https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/07/cartilha_pdui_rmc_vfinal_sem_logo_PDUI.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

CEARÁ. **Programa Aprendizagem na Idade Certa-MAIS PAIC**. Fortaleza, 2019a. Disponível em: <https://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/component/content/article/3-slider%20principal/973-plano-de-metas-2019>. Acesso em: 03 jun. 2019.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará / Secretaria da Educação**, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012. 196 p.

CEARÁ. Secretária da Educação. **Spaace**. 2019c. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>. Acesso: 22 dez. 2019.

CEARÁ. **Lei Complementar Estadual do Ceará nº. 78 de 2009**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, [2009a]. Disponível em: [https://pt.wikisource.org/wiki/Lei\\_Complementar\\_Estadual\\_do\\_Cear%C3%A1\\_78\\_de\\_2009](https://pt.wikisource.org/wiki/Lei_Complementar_Estadual_do_Cear%C3%A1_78_de_2009). Acesso em: 02 set. 2019.

CESGRANRIO. A Fundação Cesgranrio: Quem somos. Disponível em: [http://www.cesgranrio.org.br/institucional/quem\\_somos.aspx](http://www.cesgranrio.org.br/institucional/quem_somos.aspx). Acesso em: 18 jun. 2020

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COELHO, Maria Izolda Cela Arruda. **Rede de cooperação entre escolas: uma ação no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), Universidade Federal de Juíz de Fora, Juíz de Fora, 2013. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/rede-de-cooperacao-entre-escolas-uma-acao-no-ambito-do-programa-alfabetizacao-na-idade-certa-paic/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CORREA, Erisson Viana. **Accountability na educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/325664439\\_Accountability\\_na\\_Educacao\\_Impactos\\_do\\_Premio\\_Escola\\_Nota\\_Dez\\_no\\_sistema\\_publico\\_de\\_ensino\\_do\\_Ceara](https://www.researchgate.net/publication/325664439_Accountability_na_Educacao_Impactos_do_Premio_Escola_Nota_Dez_no_sistema_publico_de_ensino_do_Ceara). Acesso em: 22 abr. 2020.

COSTA, Anderson Gonçalves; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain. Regime de colaboração e educação no Ceará: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 6, n. 16, p. 111 – 131, abril 2020. Disponível em: <http://natal.uern.br/periodicos/index.php/RECEI/article/view/1610>. Acesso em: 30 abr. 2020.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloísa. Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 121-141, 20 may 2020. Disponível em: <https://rieoei.org/RIE/article/view/3852>. Acesso em: 15 jun. 2020

COUTINHO, Carlos Nelson. **GRAMSCI- Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRATO. **Decreto nº 1110001/2019 – GP, de 11 de outubro de 2019**. Regulamenta o Prêmio Educato. Crato: Câmara Municipal, [2019b]. Disponível em: <https://mail.crato.ce.gov.br/diariooficial/?q=500&permitir=ok>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CRATO. **Lei nº. 3.574, de 03 de julho de 2019**. Institui o Prêmio EDUCRATO, no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino do Crato/CE, e adota outras providências. Crato: Câmara Municipal. (2019a). Disponível em: <https://mail.crato.ce.gov.br/diario-oficial/?p=17>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CRATO. **Lei nº. 2.947, de 13 de Novembro de 2013**. Institui Bonificação por Desempenho Educacional - BDE, no âmbito da Secretaria de Educação do Crato/CE, dá outras providências. Crato: Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.crato.ce.gov.br/diario-oficial/?q=500&permitir=ok>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CRATO. **Lei nº. 3.108, de 23 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Crato: Câmara Municipal. Disponível em: <http://cratoprefe.sslblindado.com/documentos/PME>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CRATO. **Portaria nº. 2310001/2017 – GP, de 23 de outubro de 2017.** Dispõe sobre gratificação para servidores. Crato: Câmara Municipal. Disponível em: <https://mail.crato.ce.gov.br/diario-oficial/?q=500&permitir=ok>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CRATO. **Prêmio Educrato.** Prefeitura Municipal do Crato. 2019c. Disponível em: <https://mail.crato.ce.gov.br/diariooficial/?q=500&permitir=ok>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CRATO. Secretaria de Educação lança Projeto Educrato premiando alunos e professores da rede. Prefeitura Municipal do Crato. 2019d. Disponível em: <https://mail.crato.ce.gov.br/noticia/2431/>. Acesso em: 30 jan. 2020.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

DANTAS, Larissa Martins. **Avaliação externa e prática docente: o caso do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) em uma escola em Maracanaú-CE.** 2015. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12906/1/2015\\_dis\\_lmdantas.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12906/1/2015_dis_lmdantas.pdf). Acesso em: 25 abr. 2020.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 96, pág. 753-774, outubro de 2006. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302006000300007&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302006000300007&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 30 set. 2020.

DRABACH, Nadia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a Gestão Democrática e o “Gerencialismo” na/da Educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, v.16, n.33, p. 221 – 248, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2851/1655>. Acesso em: 30 abr. 2020.

DUARTE, Alexandre William Barbosa. **A nova gestão pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos.** 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/32681/1/DUARTE%20ALEXANDRE%20-%20TESE%20-%20A%20Nova%20Gest%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20na%20educa%C3%A7%C3%A3o%20em%20Minas%20Gerais%20e%20Pernambuco%20-%20as%20pol%C3%ADticas%20e%20os%20atores%20e%20seus%20discursos.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

ENGUIITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 11 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, Ronaldo M. L.; RODRIGUES, Doriedson S. (Org.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas, SP: **Alínea**, 2012. v. 1, p. 52-71.

FARIAS BRITO. **Lei nº 1.446/2017, 19 de setembro de 2017**. Institui o Programa Crescendo com o meu Município e adota outras providências. Farias Brito: Câmara Municipal, [2017]. Disponível em: <https://www.fariasbrito.ce.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/1.446-PROGRAMA-CRESCENDO-COM-MEU-MUNICIPIO.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

FARIAS BRITO. **Lei nº.1.407/2015, de 03 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Farias Brito: Câmara Municipal, [2015]. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/sase/sase\\_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1](http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1). Acesso em: 05 maio 2019.

FARIAS BRITO. Premiação SPAECE instituída pelo município de Farias Brito. **Site do município**, 2018. Disponível em: <https://www.fariasbrito.ce.gov.br/programa-crescendo-com-o-meu-municipio/>. Acesso em: 09 jul. 2019.

FARIAS BRITO. Farias Brito poderá ser o primeiro município a premiar 9º ano na região. **Site do Município**, 2019. Disponível em: <https://www.fariasbrito.ce.gov.br/programa-crescendo-com-meu-municipio-farias-brito-se-destaca-na-educacao-do-cariri-e-premia-turma-de-9o-ano-no-ceara/.2019>. Acesso em: 12 jul. 2019.

FARIAS BRITO. **Lei nº 216, de 24 de novembro 2003**. Dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreira do Magistério Público Municipal. Farias Brito, Câmara Municipal, [2003]. Disponível em: <https://www.fariasbrito.ce.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Lei-216-de-24-de-Novembro-de-2003-PCC.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarzem. Vencimento salarial docente: o caso do Fundeb e do PSPN. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p.275-292, jan./jun. 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323975522\\_Vencimento\\_salarial\\_docente\\_-\\_O\\_caso\\_do\\_Fundeb\\_e\\_do\\_PSPN](https://www.researchgate.net/publication/323975522_Vencimento_salarial_docente_-_O_caso_do_Fundeb_e_do_PSPN). Acesso em: 25 abr. 2020.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. A valorização do magistério: o piso salarial profissional nacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 6, p. 52-64, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/20537/13722>. Acesso em: 24 abr. 2020.

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

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. In: Reunião anula da ANPED, 28. 2005, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, MG: ANPED, 2005. Disponível em:

<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1497/1497.pdf>.. Acesso em: 22 jun. 2018.

FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000100018](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000100018). Acesso em: 23 abr. 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. Expressão popular: São Paulo, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 22 abr. 2020.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 11 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2007.

GATTI, Bernadete A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, n. 09, p. 7-18. maio/ago., 2009. Disponível em: [http://professor.ufop.br/sites/default/files/danielmatos/files/gatti\\_2009\\_avaliacao\\_de\\_sistemas\\_educacionais\\_no\\_brasil.pdf](http://professor.ufop.br/sites/default/files/danielmatos/files/gatti_2009_avaliacao_de_sistemas_educacionais_no_brasil.pdf). Acesso em: 28 abr. 2020.

GENTILLI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 11 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere – Maquiavel**. Notas sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. III.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola. 2005.

HARVEY, David. **17 Contradições e o Fim do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002)**: duas propostas, duas concepções. In: IX Seminário nacional de estudos e pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil.

HIRATA, Guilherme; OLIVEIRA, João Batista Araújo e; MEREZ, Talita de Moraes. Professores: quem são, onde trabalham, quanto ganham. **Ensaio: aval.pol. públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 179-203, Mar. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-40362019000100179&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-40362019000100179&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 26 abr. 2020.

HOLANDA, Marcos C. Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS- a experiência do Ceará. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, 2011.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Ibero-americana de Educación**, n. ° 42/5, 25 de abril de 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/28156097\\_Um\\_olhar\\_retrospectivo\\_sobre\\_a\\_avaliao\\_externa\\_no\\_Brasil\\_das\\_primeiras\\_medicoes\\_em\\_educacao\\_ate\\_o\\_SAEB\\_de\\_2005](https://www.researchgate.net/publication/28156097_Um_olhar_retrospectivo_sobre_a_avaliao_externa_no_Brasil_das_primeiras_medicoes_em_educacao_ate_o_SAEB_de_2005). Acesso em: 29 abr. 2020.

HYPOLITO, Álvaro Luiz M. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Cad. Cedes**. Campinas, v.35, n.97, p.517-534, set./dez., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00517.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 01 de jun. de 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 21 de abr. de 2020.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses**. 2018. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2018/12/PANORAMA\\_SOCIOECONOMICO\\_DAS\\_REGIOES\\_METROPOLITANAS\\_CEARENSES.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2018/12/PANORAMA_SOCIOECONOMICO_DAS_REGIOES_METROPOLITANAS_CEARENSES.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

JARDIM. **Lei nº 085/2009, de 03 de dezembro de 2009**. Altera o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Jardim e dá outras providências. Jardim: Câmara Municipal, [2009].

JARDIM. **Lei nº.172/2015, de 18 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Jardim, Câmara Municipal. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/sase/sase\\_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1](http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1).

JUAZEIRO DO NORTE. Encontro entre lideranças da Seduc e Fundação Lemann pactua metas para Educação. **Site do Município**, 2019b. Disponível em: <https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/noticia/6948-encontro-entre-liderancas-da-seduc-e-fundacao-lemann-pa/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. Secretaria de Educação apresenta resultados da Prova Juazeiro. **Site do Município**, 2019a. Disponível em: <https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/noticia/7307-secretaria-de-educacao-apresenta-resultados-da-prova-ju/2019>. Acesso em: 30 jan. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. **Lei nº 3033, de 24 de abril de 2006**. Dispõe sobre a criação do Programa Escola Dinâmica. Juazeiro do Norte, Ce. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal. Disponível em:

<https://juazeiro.ce.gov.br/www2/Legislacao/2006/LEI%20N%C2%BA%203033-2006-PR%C3%8AMIO%20ESCOLA%20DIN%C3%82MICA.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. **Lei nº 3238, de 21 de fevereiro de 2008**. Institui a Medalha Mérito do Magistério Padre Murilo e dá outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal, [2008]. Disponível em: <http://www.juazeiro.ce.gov.br/Prefeitura/Decretos-2008/>. Acesso em: 10 fev.2020.

JUAZEIRO DO NORTE. **Lei nº 3608/2009, de 30 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte, revoga a Lei Municipal nº 2419, de 04 de agosto de 1999 e dá outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal, [2009]. Disponível em: <https://www.juazeiro.ce.gov.br/Prefeitura/Legislacao-Complementares/>. Acesso em: 05 fev. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. **Lei nº 4.486, de 08 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal, [2015]. Disponível em: <http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Diario-Oficial/4032-22062015.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. **Lei nº 4376, de 10 de setembro de 2014**. Institui na Rede Municipal de Juazeiro do Norte, o Programa de Valorização do Profissional na Educação “Professor do Ano” e adota outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Diario-Oficial/3854-26092014.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. **Portaria nº 15/2018, de 22 de março de 2018**. Define composição do Comitê de Avaliação do Município de Juazeiro do Norte, as atribuições dos membros designados e dá outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal, [2018a]. Disponível em: <https://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Diario-Oficial/Num4806-16082018/>. Acesso em: 25 abr. 2020.

JUSBRASIL. Significado de *leading case*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/371143/leading-case/definicoes>. Acesso em: 29 fev. 2020.

KOSLINSKI, Mariane Campelo, RIBEIRO, Eduardo, OLIVEIRA, Luisa Xavier. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 804-846, set./dez. 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4087/3478>. Acesso em: 29 fev. 2020.

LANZA NETO, Henrique. Vencimento básico. 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. CDROM. Disponível: <https://gestrado.net.br/verbetes/vencimento-basico/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os Planos de Educação: Estadual e Municipal. In: OLIVEIRA, João Ferreira e AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Camaragibe-PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E. D., **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LIGUORI, Guido. Estado. In. **Dicionário Gramsciano**. LIGUORI, Guido e VOZA, Pasquale (org.). Tradução Ana Maria Chiarini São Paulo: Boitempo, 2017, p. 261-265.

MACHADO, Cristiane. Políticas estaduais de avaliação externa: tendências e implicações. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, v. 22, n. 1, p. 205-223, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/3358>. Acesso em: 05 out. 2020.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Germano Magalhães; LIMA, Diva; FARIAS, Maria Adalgiza de. Política de avaliação educacional no Estado do Ceará: histórico dos programas de avaliação da Secretaria de Educação Básica do Ceará (SEDUC). **Tópicos Educacionais**, Recife, v.19, n.2, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22369>. Acesso em: 25 abr. 2020.

MARIANI, Édio João. A trajetória de implantação do neoliberalismo. **Revista Urutágua**, n. 13, ago./set./ out./nov. 2007. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/013/13mariani.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

MARINHO, Paulo, LEITE, Carlinda, PRECIOSA, Fernandes. A avaliação da aprendizagem: Um ciclo vicioso de 'testinite'. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 24, v.3. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1822/1822.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, vol. 34, núm. 124, jul.set. 2013, p. 881-901. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MASSON, Gisele. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/312>. Acesso em: 23 abr. 2020.

MISSÃO VELHA, **Lei nº.298/2015, de 11 de maio de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providencias. Missão Velha: Câmara Municipal, [2015]. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/sase/sase\\_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1](http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1). Acesso em: 10 jan. 2020.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social, crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo. 6ª ed: Cortez, 2010.

MORAES, Dênis de. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n, 1, p. 55-77, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/12420>. Acesso em: 25 abr. 2020.

NASCIMENTO, Lisa Camila do. **Qualidade total e política de bonificação: uma análise da política educacional implantada pela Secretaria de Estado e Qualidade do Ensino (SEDUC)**

no município de Manaus, Manaus: UFMA, 2013. Dissertação (Mestrado em Educação). Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/3196>. Acesso em: 10 jan. 2020.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, L. M. W. As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo. In: 27ª Reunião Anual da ANPED, GT Estado e Política Educacional Caxambu, 2004. **Anais [...]**. Caxambu, 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0510.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **Modernização do atraso: a hegemonia burguesa do CIC e as alianças eleitorais da “Era Tasso”**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará (UFC), 2008. 324p. Disponível em : [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1530/1/2008\\_TESE\\_MCQNOBRE.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1530/1/2008_TESE_MCQNOBRE.pdf) Acesso em: 10 maio. 2020

NOSELLA, Paolo; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. A Educação em Gramsci. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, p. 25-33, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/20180>. Acesso em: 22 abr. 2019.

NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester. As pesquisas sobre instituições escolares: o método dialético marxista de investigação. **EccoS Revista Científica**. n.7, jul. Dez 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71570207>. Acesso em: 02 nov. 2019.

NOVA OLINDA, **Lei nº 690**, de 17 de abril de 2013. Cria gratificação para os professores do 1º ao 5º anos do ensino fundamental e dá outras providências. Nova Olinda, Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: <https://novaolinda.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 26 abr. 2020.

NOVA OLINDA. **Lei. 460**, de 29 de dezembro de 2003. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do pessoal Magistério Público Municipal e dá outras providências. Nova Olinda, Câmara Municipal [2003].

NOVA OLINDA. Notícia sobre o SARA. Disponível em: <http://novaolinda.ce.gov.br/?p=1849>. Acesso em: 19 jun. 2020.

OLIVEIRA, Aline Alves de. **O cariri cearense: da ocupação do território a institucionalização da região metropolitana do cariri**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/14103>. Acesso em: 25 abr. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; CLEMENTINO, Ana Maria. As políticas de responsabilização na educação básica nos estados do nordeste. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellari; RODRIGUES, Cibele Maria Lima. (Org.). **A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da região Nordeste**. Campinas/SP: Mercado de Letras, 2019, p. 523-562.

OLIVEIRA, Gilson de Sousa. **O programa de formação continuada para gestores escolares da CEFEB e seus efeitos na gestão das escolas municipais do Estado do Ceará.** 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/39575>. Acesso em: 22 abr. 2020.

PAIS, Henrique Luiz Rodrigues. **Região Metropolitana do Cariri (R.M.C): uma análise à partir da política de desenvolvimento territorial.** 2014. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará. 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12912>. Acesso em: 22 abr. 2020.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 4, n. 152, p. 424-448 abr./jun. 20. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742014000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742014000200010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 22 abr. 2020.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez. 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_arttext). Acesso em 26 abr. 2020.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo.** Expressão Popular, 3ª ed., São Paulo, 2013.

PIOLLI, E. A valorização docente na perspectiva do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n.97, p. 391-483, set./dez., 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/314191103\\_A\\_valorizacao\\_docente\\_na\\_perspectiva\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao\\_PNE\\_2014\\_-2024](https://www.researchgate.net/publication/314191103_A_valorizacao_docente_na_perspectiva_do_plano_nacional_de_educacao_PNE_2014_-2024). Acesso em: 23 abr. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/>. Acesso em: 05 jun. 2020

PRIOR, Hélder. Democracy is watching you: do panopticismo ao Estado Securitário. In: **A nova fluidez de uma velha dicotomia: público e privado nas comunicações móveis.** Publisher: LabCom Books. 2015.

RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; LIRA, Laís Melo; SOARES, Bruna Isabel Bezerra. A reforma do Estado e modernização da gestão da educação básica no Ceará (1995-2006). **HOLOS**, ano 28, v. 2, 2012. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/880>. Acesso em: 22 abr. 2020.

RAMOS, Jeannete Filomeno Pouchain (Coord.). **Gestão por resultados na educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2014).** Relatório final do grupo de pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade. Fortaleza: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, 2018. p. 163.

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

RESENDE, Enio. **Remuneração e Carreira baseadas em competências e habilidades.** Rio de Janeiro: Qualitymark Ed.: ABRH-Nacional, 1999.

RODRIGUES, Camila Pereira Brígido; *et. al.* Desenvolvimento sustentável e turismo no espaço rural: uma perspectiva exploratória no triângulo CRAJUBAR. **Ciência e Sustentabilidade (CeS)**, Juazeiro do Norte, v. 2, n. 1, p. 82-102, jan/jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/78/81>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SANTANA DO CARIRI, **Lei. 782, de 12 de maio de 2016.** Institui o prêmio mérito educacional Professora Conceição Azevedo e adota outras providências. Santana do Cariri: Câmara Municipal. Disponível em: <http://www.camarasantanadocariri.ce.gov.br/leis.php?id=240>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SANTANA DO CARIRI, **Lei nº. 622/2009, de 18 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Grupo Ocupacional Magistério de Educação Básica e adota outras providências. Santana do Cariri: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://www.camarasantanadocariri.ce.gov.br/leis.php>. Acesso em: 30 jan. 2019

SANTANA DO CARIRI. Secretaria de Educação de Santana do Cariri promove ações voltadas ao SPAECE. 2018. Disponível em: <https://santanadocariri.ce.gov.br/informa.php?id=47>. Acesso em: 03 nov. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Gestão Pública. **Processo que trata da aprovação da proposta de Bonificação por Resultados da Secretaria da Educação (SEE) e da apuração de seus resultados referente ao período de avaliação que compreende o ano de 2011.** São Paulo, 21 de set. de 2017. Disponível em: <https://blogdosalomaoximenes.files.wordpress.com/2018/06/pareceres-br-see-2011-a-2017-1.pdf>. Acesso em: 20 de abr. de 2020.

SASSAKI, Alex Hayato; PIETRA, Giovanni Di; MENEZES FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno. Por que o Brasil vai mal no PISA? *Policy Paper*, n.31, jun. 2018. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/08/Por-que-Brasil-vai-mal-PISA-Analise-Determinantes-Desempenho.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas, SP: Autores e Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, set. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300007&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300007&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 10 ago. 2020

SAVIANI, Dermeval. Os desafios educacionais da democracia na conjuntura atual da América Latina. In: **Educación y democracia: desafíos para a transformación. Democracia innovacion y educacion.** UDELAR\_v. 9. ind. 1. set. 2017.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/indexeducacaoemquestao/article/> Acesso em: 21 abr. 2020

SCHNEIDER, Marilda Pasqual, NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD - Educação Temática Digital**, v.17, n.1. jan-abr. 2015, 58-74. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8634818>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual, NARDI, Elton Luiz. **Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Unijuí, 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; BRITO NETO, Anibal Correia. Em nome da qualidade: construindo estándares para o gerenciamento de professores. **Movimento – Revista de Educação**, a.2. v. 2. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/329111289> Em nome da qualidade construindo estándares para o gerenciamento de professores. Acesso em: 21 abr. 2020.

SHIROMA, Eneida; SCHNEIDER, Mara Cristina. Avaliação de desempenho docente: contradições da política “para poucos” na era do “para todos”. **Revista Inter Ação**, v. 38, n. 1, p. 89-107, jun. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/25131>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SHIROMA, Eneida; SCHNEIDER, Mara Cristina. Professores em exame: reflexões sobre políticas de avaliação docente. **Práxis Educativa**, v. 6, n. 1, p. 31-44, jan-jun. 2011. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/1904>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SILVA, Alison Fagner de Souza e. **A reforma do estado e o modelo gerencial da educação na rede pública estadual de Pernambuco (2007-2010): um estudo das políticas de formação continuada de professores do ensino médio**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4787>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SILVA, Amanda Moreira da. Precarização do Trabalho Docente e Meritocracia na Educação: O Olhar Empresarial dos Governos e a Resistência do Professorado da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro. In: Simpósio Nacional Estado e Poder. Rio de Janeiro, 2012. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/055.pdf> Acesso em: 10 nov. 2020

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 509-526, ago. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59520>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Formação de professores para a educação básica no Brasil: projetos em disputa (1987-2001)**. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 2004.

SILVA, Andréia Ferreira da; FRANÇA, Magna. Valorização docente no Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões e conflitos no seu financiamento. In: FRANÇA, Magna; JUNIOR, Walter Pinheiro Barbosa. **Políticas e Práxis Educativas**. Natal: Editora Caule de Papiro, 2017.

SILVA, Procianna Ferreira da. **Mecanismos de *accountability* no cenário competitivo de sistemas escolares**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8766>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SILVA, Procianna Ferreira da; FREIRE, Arlane Markely de Santos. Promoção e Vencimento de Professores X Desempenho Escolar do Estudante. In: V Colóquio Brasileiro Educação na Sociedade Contemporânea, 2016, Campina Grande, PB. **Anais [...]**. Campina Grande: COBESC, 2016. Disponível: <http://www.2016.cobesc.com.br/anais-eletronicos-do-evento/>. Acesso em: 29 de agos. 2019.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 11 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

SINDIJARD. Notícia pública na página do facebook do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Jardim (SINDIJARD) com imagem do ofício enviado a Secretaria de Educação do município solicitando a Gratificação Profissional Docente- GDD e Gratificação de Produtividade Educacional- GPE. 05 de Novembro de 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/sindijard.jardim/timeline?lst=100000311570393%3A100005519284066%3A1587429311>. Acesso em: 02 de fev. 2020.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 463 - 485, ago. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/63947>. Acesso em: 29 fev. 2020.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará**. 2020. Disponível em: <http://www.spaece.caedufjf.net/>. Acesso em: 08 de jan. 2020.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **A promessa das avaliações de aprendizagem em larga escala: reconhecer os limites para desbloquear oportunidades**. 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372615>. Acesso em: 22 abr. 2020.

VALDEVINO, Felipe Gonçalves. **Políticas de Accountability como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande - PB, 2018. Disponível em:

[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UF CG\\_90a711c91c5e30096ff993e40c7554c0](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UF CG_90a711c91c5e30096ff993e40c7554c0). Acesso em: 30 abr. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL Eloisa Maia; GALVÃO Willana Nogueira Medeiros. Marketing escolar, tendência emergente na política educacional? Reflexões de um estudo em escolas do Ceará. In: V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2016. **Anais [...]**. Biblioteca ANPAE. Série Cadernos ANPAE, v. 41, 2016.

Disponível em:

[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo\\_1/E1\\_A097.html](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_1/E1_A097.html).

Acesso em: 21 mar. 2020.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998

VOSGERAU, Dilmeire Sant'anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, [S. l.], v. 14, n. 41, p. 165-189, jul. 2014. ISSN 1981-416X. Disponível em:

<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2317>. Acesso em: 01 jun. 2020.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade Educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v.33, n.119, p 353-377, abr-jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a03v33n119.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ZATTI, Antônio Marcos. **Avaliação do desempenho docente nas redes públicas estaduais de ensino do Brasil e sua relação com a remuneração**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.unifesp.br/handle/11600/50266>. Acesso em: 30 abr. 2020.

## APÊNDICE A

**Quadro 6.** Leis aprovadas nos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense que criam sistemas municipais de avaliação externa (2017-2018)

<b>Município</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>	<b>Título/ nº.</b>	<b>CONTÉUDO</b>
Barbalha	2017	Lei	Lei nº 2.278/2017, de 29 de junho de 2017. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Avaliação Escolar de Barbalha – AMAE, na forma que indica e dá outras providências	O sistema foi instituído com o objetivo de aferir o desempenho dos estudantes. A lei determina que, além de aplicar a prova do Spaece, o município deve aplicar as provas do AMAE. Constituída de dez avaliações anuais, de língua portuguesa e matemática, de caráter diagnóstico, processual e comparativo. A aplicação das provas deve ser organizada por uma Comissão Gestora do AMAE, composta por representantes da secretaria municipal de educação, conselho municipal de educação e de entidades não governamentais conveniadas ao município.
Juazeiro do Norte	2018	Portaria	Portaria nº 15/2018, de 22 de março de 2018. Define composição do Comitê de Avaliação do Município de Juazeiro do Norte, as atribuições dos membros designados e dá outras providências.	A portaria determina que a Diretoria de Monitoramento e Controle de Avaliação Pedagógica (DIMCAP), deve ser responsável pela criação, orientação, realização e acompanhamento do Sistema de Avaliação Municipal (SAM). A portaria também nomeia os membros do comitê de avaliação, representantes da DIMCAP e um representante de cada diretoria/ gerência do setor pedagógico, que deve organizar o processo de avaliação considerando as diretrizes curriculares nacionais.

Fonte: Juazeiro do Norte (2018); Barbalha (2017b).

## APÊNDICE B

**Quadro 7.** Leis dos municípios da Região Metropolitana do Cariri relativas à criação de iniciativa de premiação/bonificação para docentes com base nos resultados de avaliações externas (2009-2019)

<b>Município</b>	<b>ANO</b>	<b>TIPO</b>	<b>TÍTULO/ nº.</b>	<b>DEFINIÇÕES</b>
Jardim	2009	Lei	Lei nº. 85, de 03 de dezembro de 2009. Altera o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Jardim e dá outras providências.	O plano prevê que uma das gratificações a ser concedida aos profissionais do magistério é a gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD). Os percentuais que devem ser repassados aos docentes, referentes à tabela dessa gratificação, têm como base os resultados do Ideb e Spaece.
Barbalha	2010	Lei	Lei nº. 1.187, de 05 de abril de 2010. Reestrutura Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Barbalha e dá outras providências legais.	A lei institui gratificação por Desempenho Profissional Docente (DPD), que considera os resultados do Ideb e do Spaece para o cálculo de seus percentuais.
Nova Olinda	2013	Lei	Lei nº. 690, de 17 de abril de 2012. Cria gratificação para os professores do 1º ao 5º anos do ensino fundamental e dá outras providências.	A gratificação destina-se aos professores em efetivo exercício do magistério, que atinjam as metas traçadas pela secretaria municipal de educação, previstas no SARA. O valor previsto da gratificação deve ser pago semestralmente, considerando o valor da primeira referência da tabela do PCCR dos profissionais do magistério. Não são contemplados os professores cujos alunos não atinjam 60% das metas do SARA no primeiro semestre letivo, e 95 % das metas no final do segundo semestre letivo
Crato	2013	Lei	Lei nº. 2.947, de 13 de novembro de 2013. Institui o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), no âmbito da secretaria de educação do Crato/CE, e dá outras providências.	O bônus é destinado aos professores em efetivo exercício, bem como aos temporariamente contratados vinculados à Secretaria Municipal de Educação do Crato. Seu cálculo deve estar de acordo com o desempenho atingido pelos alunos, referente aos resultados do Ideb e Spaece.
Crato	2017	Portaria	Portaria nº. 2310001, de 23 de outubro de 2017. Concede gratificação a	A gratificação considera a Lei Municipal 3.253, de 01 de março de 2017, que cria a gratificação pela

			servidores que trabalham na SME (equipe do Paic) pelos resultados nas avaliações externas. (Spaace, Saeb e Prova Brasil).	execução de trabalho relevante, técnico ou científico. O pagamento se justifica em função da contribuição dos servidores, no total de oito, na elevação dos índices de desempenho dos alunos da rede municipal, por meio de avaliações externas (Spaace, Saeb e Prova Brasil).
Barbalha	2017	Lei	Lei nº. 2.278, de 29 de junho de 2017. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Avaliação Escolar de Barbalha – AMAE, na forma que indica e dá outras providências	A lei prevê o pagamento de uma bonificação de desempenho educacional, associado aos resultados das escolas municipais no AMAE. O pagamento destina-se aos profissionais das escolas que atingirem as metas estabelecidas anualmente pela secretaria municipal de educação. Está condicionada a pré-requisitos e à disponibilidade de recursos para essa finalidade.
Farias Brito	2017	Lei	Lei nº. 1.446, 19 de setembro de 2017. Institui o Programa Crescendo com o meu Município e adota outras providências.	A lei prevê premiação para estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, que obtiverem o maior nível desejado ou adequado em língua portuguesa e matemática no SPAECE, além do pagamento de bonificação aos profissionais das escolas cujos alunos atingirem as metas na avaliação estadual.
Crato	2019	Lei	Lei Municipal nº. 3.574, de 03 de julho de 2019. Institui valores e critérios para o “Prêmio EDUCRATO” para alunos, professores, professores formadores e gerente da equipe Mais Paic, servidores técnico-administrativos, núcleos gestores e escolas das turmas de 2º ano, 5º ano e 9º ano, no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino do Crato, e adota outras providências	Define os resultados das avaliações do Spaace como critério para premiar alunos, professores, professores formadores e gerente da equipe Mais Paic. A lei determina que o valor montante fica limitado a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Determina que o prêmio deve ser anual e regulamentado por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo
Crato	2019	Decreto	Regulamenta a Lei Municipal nº. 3.574, de 03 de julho de 2019, que institui valores e critérios	O decreto prevê que o valor total da premiação abrange o <i>quantum</i> <sup>55</sup> pecuniário de R\$ 400.000,00, distribuído entre os segmentos de alunos, professores e equipe do Paic.

<sup>55</sup> Maior quantidade.

			para o “Prêmio EDUCRATO”	Os alunos do 2º ano são premiados com <i>tablets</i> , do 5º e 9º, com notebooks, R\$ 2.500 são pagos aos professores de Língua Portuguesa e Matemática, que atuaram em 2018 nas turmas dos alunos premiados, e R\$ 1.000,00 para a equipe do Mais Paic.
--	--	--	--------------------------	--

Fonte: Crato (2019a); Farias Brito (2017b); Nova Olinda (2013); Barbalha (2017b).