



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

FELIPPE GONÇALVES VALDEVINO

**POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* COMO ESTRATÉGIA PARA A  
CONSOLIDAÇÃO DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA CEARENSE  
(2007-2014)**

CAMPINA GRANDE-PB

2018

FELIPPE GONÇALVES VALDEVINO

**POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* COMO ESTRATÉGIA PARA A  
CONSOLIDAÇÃO DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA CEARENSE  
(2007-2014)**

Dissertação 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: História, Política e Gestão Educacionais.

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

Campina Grande-PB

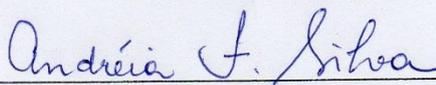
2018

FELIPPE GONÇALVES VALDEVINO

POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* COMO ESTRATÉGIA PARA A  
CONSOLIDAÇÃO DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA CEARENSE  
(2007-2014)

Aprovada em: 25/07/2018

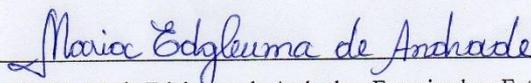
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª. Dr.ª. Andréia Ferreira da Silva - Orientadora



Prof.ª. Dr.ª. Luciana Leandro da Silva – Examinadora Interna



Prof.ª. Dr.ª. Maria Edgleuma de Andrade – Examinadora Externa

Campina Grande, 2018

V145p

Valdevino, Felipe Gonçalves.

Políticas de *Accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014) / Felipe Gonçalves Valdevino. - Campina Grande, 2018.

129 f.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2018.

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

Referências.

1. Gestão Educacional. 2. Accountability. 3. Estado-Educador. 4. Regime de Colaboração sob Condicionaisidades. I. Silva, Andréia Ferreira da. II. Título.

CDU 37.09(813.1)((043)

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Campina Grande-PB (PPGE/UFCEG), em nome da professora **Dr<sup>a</sup> Melânia Mendonça Rodrigues**. Além de ter sido uma das responsáveis pela criação do Mestrado Acadêmico em Educação, do qual tenho a honra de pertencer à primeira turma, a professora Melânia foi uma grande incentivadora e exerceu um papel muito importante no meu processo formativo;

À minha orientadora, Dr<sup>a</sup> Andréia Ferreira da Silva, e às professoras Dr<sup>a</sup> Luciana Leandro da Silva e Dr<sup>a</sup> Maria Edgleuma de Andrade, por aceitarem participar da banca de qualificação e de defesa da dissertação;

Aos demais professores do PPGE/UFCEG, pelos ensinamentos, pelas trocas de experiências e pela torcida. Em especial à professora Dr<sup>a</sup> Fernanda Leal, que trouxe a leveza necessária em meio à formalidade e rigidez da academia;

Às amigas que o mestrado me deu: Mônica Martins de Oliveira, Jeanynni Fortunato Severo e Laís Barbosa de Souza. Muito obrigado pela presença de vocês, foi essencial para que eu chegasse até aqui. Vida longa à Diretoria! Porque é para além do *lattes*;

Aos demais colegas da primeira turma do Mestrado Acadêmico em Educação. Em especial à Arlane Markely dos Santos Freire, minha conterrânea, companheira de estudos e uma grande militante da educação pública; à Roseane Macedo, minha colega de orientação e que muito me socorreu durante este período; à Kilma Wayne e à Kelyana Lustosa, por quem nutro um sentimento de respeito e admiração;

À Antônia Eudivânia de Oliveira Silva, pela ajuda acadêmica, pelo entusiasmo, pela amizade, pela torcida, pelo incentivo, enfim, por ser uma pessoa linda que entrou na minha vida;

Ao grande amigo, filósofo, psicanalista e neuroterapeuta, Cleudo de Lima e sua esposa, a minha psicóloga Marilene, por me ajudarem a superar as dificuldades da escrita e por me despertarem para um processo de autoconhecimento;

Aos amigos e colegas de trabalho da URCA, unidades de Campos Sales e Missão Velha, em especial aos amigos do “XTinder” e das “Idas para Missão Velha”;

À todos que contribuíram com a minha experiência à frente da direção da Escola Sônia Callou. Esta experiência me abriu muitas portas, inclusive, a do mestrado;

À espiritualidade superior, pelas boas vibrações e pelo guiamento durante a reta final desta jornada;

Por fim, e não menos importante, agradeço à minha família e ao meu companheiro Rodrigo Tomaz.

## RESUMO

A presente pesquisa analisa a trajetória das políticas de *accountability* adotadas pelo Governo do Estado do Ceará, no período entre 2007 e 2014, visando induzir os municípios cearenses a aderir o modelo de gestão educacional por resultados. A pesquisa objetiva compreender a dimensão educativa da atuação do governo cearense na construção e consolidação do modelo gerencial de gestão pública, que, no Estado do Ceará, foi denominado “Gestão por Resultados (GpR)”. Nesse sentido, a dissertação analisa a instituição das políticas de *accountability* na educação pública do Ceará a partir de 2007, quando os resultados do sistema de avaliação externa passaram a ser utilizados como parâmetro para premiação de escolas e municípios. Foi desenvolvida uma análise histórico-dialética das temáticas da reforma do Estado e da educação, no Brasil e no Ceará, do modelo gerencial de gestão pública e das políticas de *accountability* educacional, fundamentada em revisão bibliográfica, cujos principais autores utilizados foram Coutinho (2006), Neves (2005), Martins (2007), Gramsci (2014), Freitas (2007), Harvey (2014), Freitas (2012), Frigotto (2010), Bonamino e Sousa (2012), Germano (2011), Nobre (2008), Gondim (1995), Afonso (2009), entre outros. Também foi empregada a análise de documentos da política educacional do Ceará, referenciada em Evangelista (2012), que compreende que tais documentos englobam livros e textos, produzidos tanto no âmbito do Estado, quanto por organismos internacionais e por intelectuais orgânicos do campo do capital, que representam seus interesses. Diante da investigação empreendida, compreende-se que há um projeto hegemônico em curso há, aproximadamente, 30 anos na administração pública do Ceará, pautado, no âmbito da administração pública estadual, no gerencialismo e inspirado nos ideais do neoliberalismo da terceira via. Na esfera educacional, este projeto, consubstanciado no modelo de gestão pública baseado no uso dos resultados das avaliações externas, contribuiu para a consolidação de um regime de colaboração sob condicionalidades, entre Estado e municípios cearenses. Nesse contexto, o Estado do Ceará atuou como educador ao criar uma ambiência favorável à inserção das políticas de *accountability* nas escolas municipais, mediante indução financeira e adesão das políticas do Governo do Estado pelos municípios.

**PALAVRAS-CHAVE:** gerencialismo; *accountability*; Estado-educador; Regime de colaboração sob condicionalidades.

## ABSTRACT

This research analyzes the trajectories of *accountability* policies adopted by the Ceará State Government from 2007 to 2014, whose aim was to induce the region's counties to adhere to the result-oriented educational management. The research objective is to understand the educational extent in the state government performance at building and consolidating the managerial model for public management, which in the Ceará State was denominated "Management by Results" ("Gestão por resultados", also known as "Gpr"). Therefore, the dissertation studies the accountability policies institution in Ceará public education as of 2007, when the external evaluation system results started to be used as a parameter to award schools and counties. For this to occur, this research developed a historic-dialectic analysis of the State and education reform themes, in Brazil and Ceara, of the public management managerial model and the educational accountability policies. It was based on a bibliographical revision, which used mainly the authors: Coutinho (2006), Neves (2005), Martins (2007), Gramsci (2014), Freitas (2007), Harvey (2014), Freitas (2012), Frigotto (2010), Bonamino and Sousa (2012), Germano (2011), Nobre (2008), Gondim (1995), Afonso (2009), among others. It also employed an analysis of Ceará's educational policy documents, referred in Evangelista (2012), that understands that such documents comprise books and texts, made both by the State and by International organs and organic intellectuals of the capital field, who represent their own interests. In face of the undertaken investigation, it is understood that there is a hegemonic project in course since, approximately, 30 years ago in Ceará public administration. Such project is regulated by managerialism and inspired by third-way liberalism. In the educational scope, this hegemonic project, consubstantiated in the public management model based on external evaluation results, has contributed to the consolidation of a condition-oriented regimen of collaboration between Ceará State and its counties. Therefore, Ceará State acted as an educator by creating a favorable ambiance to accountability policies insertion in the municipal schools through financial induction and adhesion to the State Government policies by its counties.

**KEYWORDS:** *Managerialism, Accountability, Educational-State, Conditioned-oriented collaboration regimen.*

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Ciclos Políticos do Estado do Ceará (1987-2014) .....	23
<b>Quadro 2:</b> Indicadores Primários e Secundários para o Setor Educacional no Projeto SWAP II .....	83
<b>Quadro 3:</b> Correlação entre os ciclos políticos do Estado do Ceará e as gerações da avaliação em larga escala no Estado do Ceará .....	106
<b>Quadro 4:</b> Legislação educacional cearense relativa à premiação/punição .....	122
<b>Quadro 5:</b> Governos cearenses nos 30 anos de <i>mudancismo</i> (1987-2016) .....	124
<b>Quadro 6:</b> Evolução do SPAECE (1992 a 2016) .....	125
<b>Quadro 7:</b> Documentos da política educacional no Ceará .....	126

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Crescimento no quantitativo de escolas aptas ao recebimento do Prêmio Escola Nota Dez .....	95
<b>Tabela 2:</b> Evolução no índice de desempenho das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota Dez .....	95

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para reconstrução e desenvolvimento
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCEAE	Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIC	Centro Industrial do Ceará
CLAD	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
COPEM	Cooperação com os Municípios
COGERF	Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DERE	Delegacia Regional de Ensino
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste
EPT	Educação para Todos
FADE	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GBM	Grupo Banco Mundial
GPR	Gestão por Resultados
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Índice de Desempenho Escolar
IDE-Alfa	Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IQE	Índice de Qualidade da Educação

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NGP	Nova Gestão Pública
NRCOM	Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMMEB	Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PNE	Plano Nacional de Educação
PPE	Projeto Principal de Educação
PQEB	Projeto de Qualificação da Educação Básica
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e o Caribe
PRELAC	Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria de Educação
SEGES	Secretaria de Gestão
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará
SWAP	<i>Sector Wide Approach</i> (Abordagem Setorial Abrangente)
TPE	Todos Pela Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAF	Valor Adicionado Fiscal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. NEOLIBERALISMO DE TERCEIRA VIA, REFORMA DO ESTADO E REFORMA EDUCACIONAL: GERENCIALISMO E POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>31</b>
2.1 Neoliberalismo de Terceira Via e reforma do Estado: estratégias para superação da crise do capital .....	32
2.2 Reforma do Estado no Brasil: o contexto da reforma educacional brasileira da década de 1990 .....	41
2.3 A continuidade das reformas neoliberais de Terceira Via no Brasil: o aprofundamento do gerencialismo e a consolidação das políticas de <i>accountability</i> na educação pública brasileira .....	46
<b>3 ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NO CEARÁ: DA REFORMA GERENCIAL DA GESTÃO PÚBLICA À REFORMA EDUCACIONAL (1987-2006) .....</b>	<b>56</b>
3.1 A reforma na aparelhagem estatal cearense: A “Era Tasso” (1987-2002) .....	56
3.2 A reforma educacional cearense (1995-2002): descentralização e democratização do ensino público .....	64
3.3 Gestão por Resultados ( <i>GpR</i> ): antecedentes das políticas de <i>accountability</i> educacional no Ceará (2003-2006) .....	70
<b>4 INTENSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO PÚBLICA CEARENSE: GESTÃO POR RESULTADOS E RELAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS (2007-2014) .....</b>	<b>78</b>
4.1 O Governo Cid Gomes (PSB-CE) e a continuidade das reformas gerenciais (2007-2014) .....	79
4.2 A estruturação da política educacional cearense para o período 2007-2014 e o discurso da “colaboração” .....	85
4.3 Políticas de <i>accountability</i> como estratégia para a consolidação do gerencialismo nas redes municipais de ensino cearenses (2007-2014) .....	89
4.3.1 As modificações no repasse do ICMS (2007) .....	90
4.3.2 O Prêmio Escola Nota Dez (2009) .....	93
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>103</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>122</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga a instituição de políticas de *accountability*, na educação pública cearense, pelo governo do Estado, no período entre 2007 e 2014. Tais políticas foram adotadas visando induzir os municípios cearenses a aderir o modelo de gestão educacional pautada nos resultados do sistema estadual de avaliação da educação básica. A temática surgiu a partir de um estudo preliminar acerca dos efeitos do “Prêmio Escola Nota Dez” sobre a atuação dos diretores das escolas apoiadas do município do Crato-CE.

O percurso de construção do objeto deste estudo iniciou em janeiro de 2016 durante a minha preparação para o processo seletivo do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (PPGE/UFCG). À época, eu ocupava o cargo de diretor de uma escola do município do Crato-CE, que havia desenvolvido as ações do “Prêmio Escola Nota Dez”, na condição de escola apoiada, durante os anos de 2013 e 2014. O contato com a bibliografia indicada para o processo seletivo, sobretudo a leitura do dossiê sobre políticas públicas de responsabilização na educação, da revista “Educação & Sociedade”, publicado em 2012, provocou uma série de reflexões e questionamentos acerca da minha experiência na gestão e me permitiu a entrada no mestrado.

Com o início do curso, as inquietações continuaram e foram sendo amadurecidas, despertando para novas possibilidades de investigação, o que ocorreu ao longo das discussões das disciplinas de “Pesquisa e Educação” e “Organização e Gestão da Educação Básica”, dos Seminários de Pesquisa da linha de História, Política e Gestão Educacionais e durante os encontros de orientação. Cabe ressaltar que, com a minha entrada no mestrado, eu saí do cargo de direção e pausei minha atuação profissional na educação básica, me distanciando um pouco do meu objeto inicial de pesquisa, a atuação do diretor escolar.

As descobertas oriundas do estudo em questão me permitiram uma nova compreensão acerca do Prêmio Escola Nota Dez, como uma iniciativa governamental atrelada a outras medidas adotadas no setor educacional no mesmo período, como a expansão do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e as mudanças nos critérios para o repasse do ICMS aos municípios. Dessa forma, o nível de análise da pesquisa foi ampliado para uma perspectiva mais ampla, compreendendo estas iniciativas como um conjunto de ações que caracterizam as reformas educacionais implementadas pelo Governo do Estado do Ceará nas últimas três décadas.

À redefinição do objeto de estudo, somou-se o aprofundamento do estudo do referencial teórico gramsciano, durante as aulas da disciplina “Organização e gestão da educação no Brasil”, ministrada pela minha orientadora. A partir da leitura dos textos produzidos pelo Coletivo de Estudos de Política Educacional<sup>1</sup>, novos elementos foram acrescentados às minhas inquietações, diante dos quais estabeleci dois pressupostos para a pesquisa.

O primeiro deles refere-se à compreensão de que os processos de modernização na gestão pública brasileira, pautados no gerencialismo, compõem o quadro de estratégias da burguesia brasileira na consolidação do projeto de sociabilidade neoliberal da Terceira Via. O segundo, ao entendimento de que a execução das reformas educacionais no Brasil, a partir da década de 1990, foi viabilizada pela atuação do Estado regulador e educador na condução da sua pedagogia da avaliação, na conformação das redes de ensino, das escolas e de seus profissionais aos princípios da meritocracia, da competição e da responsabilização.

Percebe-se, neste percurso, que a construção do objeto desta pesquisa foi mediada pelo meu processo formativo, enquanto estudante de mestrado. O ajustamento teórico do meu olhar acerca das políticas educacionais no Estado do Ceará e da minha experiência em gestão escolar e na docência do ensino superior foi construído mediante muitas discussões, leituras e produções escritas, que exercitei ao longo do primeiro ano de mestrado. Os artigos produzidos e apresentados em eventos acadêmicos foram importantes para que eu pudesse compreender melhor a proposta desta dissertação. A partir deste percurso, de elaboração teórica e construção do objeto de estudo, estabeleci a seguinte questão norteadora: **como as políticas de *accountability* educacional, adotadas pelo Governo do Estado do Ceará no período de 2007 a 2014, contribuíram para a consolidação do modelo de gestão pública, baseados nos resultados das avaliações externas nos municípios cearenses?**

Outros questionamentos que perpassam a compreensão do tema são: quais princípios que vêm norteando a implantação e a consolidação do gerencialismo no Ceará durante os governos autointitulados mudancistas? Como se deu a instituição das políticas de *accountability* na educação pública cearense? Quais iniciativas governamentais foram adotadas pelo Estado do Ceará que caracterizam o gerencialismo e o sistema de *accountability* na política educacional? No período de 2007 a 2014, como o governo cearense exerceu a

---

<sup>1</sup> O Coletivo de Estudos de Política Educacional (Coletivo), formado por pesquisadores e estudantes de diversas instituições de ensino superior, ao longo de mais de 10 anos de existência, vem investigando as temáticas “Educação Política” e “Educação Escolar”, adotando como referencial teórico as contribuições do pensador italiano Antônio Gramsci. Entre as principais obras do Coletivo estão: “A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso” (2005) e “Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil” (2010).

função educadora na difusão, indução e criação de ambiência favorável para implementação do modelo gerencial e das políticas de *accountability* na educação pública? Quais estratégias o governo cearense utilizou na condução da reforma educacional do Estado, visando a conformação dos diversos sujeitos educacionais ao seu projeto de educação?

Diante destes questionamentos, o objetivo geral que norteou a presente pesquisa consistiu em **analisar a trajetória das políticas de *accountability* na educação pública cearense, adotadas pelo governo do Estado do Ceará, no período de 2007 a 2014, visando induzir os municípios cearenses a aderir ao modelo de gestão gerencial baseado nos resultados do sistema estadual de avaliação externa.**

Os objetivos específicos da investigação foram: contextualizar a implementação do modelo gerencial de gestão pública e das políticas de *accountability* na educação pública brasileira e cearense no âmbito das reformas neoliberais de Terceira Via do Estado e da educação; compreender o processo de implementação do modelo gerencial de gestão pública e das políticas de *accountability* na educação pública do Estado do Ceará, no período de 1987 a 2006; e analisar as políticas de *accountability* educacional, instituídas pelo Governo do Estado do Ceará, no período de 2007 a 2014, como estratégias para a consolidação do modelo gerencial de gestão pública nos municípios cearenses.

Para melhor compreensão da temática desta pesquisa, cabe fazer uma breve contextualização das atuais políticas educacionais no Ceará e explicitar as categorias teóricas que fundamentam a sua análise, bem como justificar o recorte do período analisado. O recorte temporal que demarca o início da contextualização é o final da década de 1970, que na leitura histórico-dialética, aqui proposta, marca o início de uma nova fase do capitalismo mundial, cujos desdobramentos se fizeram presentes na sociedade e na educação brasileira, e também cearense, nas décadas subsequentes.

Compreende-se, nesta pesquisa, que a política educacional cearense, no período examinado, está situada no marco das relações sociais do capitalismo contemporâneo mundial, em transformação desde o final da década de 1970. Neste contexto, em decorrência da crise estrutural da acumulação do capital, a fração financeira da burguesia internacional construiu um novo padrão de sociabilidade pautado na desregulação, ou em uma nova regulação, da economia pelo Estado. As mudanças decorrentes da crise, como a reestruturação produtiva e o reordenamento das forças políticas e econômicas do capital, repercutiram na sociedade brasileira e nas políticas para o setor educacional.

Analisar as políticas educacionais adotadas pelo Governo do Estado de Ceará, no período delimitado, configura uma ação importante para a compreensão das mudanças que a

educação pública vem sofrendo desde o início da reforma no setor, em meados dos anos 1990, visto que o Ceará tem sido reconhecido como um modelo a ser seguido na gestão da educação, considerando os altos índices de desempenho escolar alcançados por seus alunos do Ensino Fundamental nas avaliações nacionais. Os resultados mensurados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 2015, consubstanciados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) divulgado em 2016, apontaram que entre as 100 escolas com os resultados mais altos do país, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, 77 pertenciam às redes municipais cearenses.<sup>2</sup>

Estes resultados, amplamente divulgados pela imprensa nacional e local, foram atribuídos pelo Governo do Estado ao trabalho realizado junto aos municípios cearenses por meio do Programa Alfabetização da Idade Certa (PAIC), implantado em 2007, e da ampliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (SPAECE), no mesmo ano. A centralidade assumida pelo PAIC na política educacional estadual, bem como as relações estabelecidas entre o governo estadual e os governos municipais, podem ser compreendidas ao tomar-se como referência a trajetória educacional cearense, que está intimamente ligada aos movimentos de redefinição das funções do Estado e de reforma administrativa e fiscal a partir do final dos anos 1980.

Na segunda metade dos anos 1980, o Estado do Ceará vivenciou um movimento político e econômico semelhante ao que ocorreu no restante do país, na década seguinte, com a consolidação do projeto societal de modernização conservadora na administração pública, inspirado nos ideais neoliberais, conduzido pela fração empresarial da burguesia brasileira (NOBRE, 2008). Tal movimento, que se iniciou com a primeira eleição de Tasso Jereissati (PSDB-CE) como governador do Estado, ficou conhecido como **mudancismo**, termo cunhado pelos grupos empresariais representados por Tasso, em oposição às práticas políticas que o precederam, que teriam sido marcadas pelo clientelismo e pelo patrimonialismo (BARBALHO, 2007).

A ideia de “mudança” foi construída ideologicamente pelos empresários durante a campanha eleitoral de Tasso, em 1986, quando, segundo Barbalho (2007), estabeleceu-se uma polarização empresários/modernidade versus coronéis/tradição. A figura do jovem empresário bem sucedido foi contraposta à dos coronéis, de patente militar, que governaram o Estado do Ceará no período de transição política da ditadura militar para o regime democrático, são eles os ex-governadores César Cals (1971-1975), Adauto Bezerra (1975-1978), Virgílio Távora

---

<sup>2</sup> Sobre estes dados, ver a matéria produzida pelo *site* do Jornal Tribuna do Ceará, do Portal UOL. Disponível em: <http://tribunadoceara.uol.com.br/especiais/vale-da-rapadura/>. Acesso em: 17 abr 2017.

(1978-1982) e Gonzaga Mota (1983-1987). A figura destes coronéis estava atrelada, segundo Barbalho (2007), às feições pré-capitalistas da economia rural, ao clientelismo e ao mandonismo. No entanto, a modernidade proposta pelo movimento empresarial não representou uma ruptura definitiva com a estrutura política e econômica que vigoraram durante os governos tradicionais, o que remete ao conceito de “modernização conservadora” adotado por Nobre (2008).

Segundo Pires e Ramos (2009), o termo “modernização conservadora” pertence à Barrington Moore Júnior (1975) e foi utilizado para analisar o tipo de revolução burguesa, de transição de uma economia pré-capitalista para economias capitalistas industriais, que não seguiram a versão clássica<sup>3</sup>, como a alemã e a japonesa. Nestes casos, verifica-se um tipo de revolução parcial ou revolução pelo alto, uma vez que não conseguiram romper definitivamente com as estruturas sociais, políticas e econômicas vigentes. Ainda segundo os autores, Moore Jr (1975 *apud* PIRES; RAMOS, 2009) enuncia três caminhos principais no percurso entre o mundo pré-capitalista e o contemporâneo. O primeiro conduziu à construção das sociedades capitalistas democráticas na Inglaterra, França e Estados Unidos. O segundo, que resultou no fascismo, caracterizado pela ausência de um forte surto revolucionário, e o terceiro, que foi o comunismo desenvolvido na Rússia e na China.

O termo “modernização conservadora” é apresentado por Coutinho (2006) como um conceito de melhor trânsito na universidade para ajudar a compreender a transição brasileira rumo à modernidade e está atrelado ao processo de modernização brasileiro resultante da conciliação entre os setores industrial e agrário, sem a participação das classes populares. No entanto, em detrimento deste termo, o autor adota, para análise da realidade brasileira, o conceito gramsciano de “revolução passiva”. Este conceito é utilizado para se referir às mudanças na ordem social marcadas pela conciliação entre as frações modernas e atrasadas das classes dominantes, ou seja, que ocorrem “pelo alto”, conservando traços da velha ordem e excluindo as camadas populares de uma participação mais ampla nos processos de transformação (COUTINHO, 2006).

Para a análise da política educacional cearense, empreendida neste trabalho, optou-se pela utilização do conceito gramsciano adotado por Coutinho (2006). Dessa forma, o conceito de “revolução passiva” ou transformação “pelo alto” expressa que, a despeito do discurso modernizador e mudancista adotado pela fração empresarial da burguesia local, sua atuação não rompeu com a estrutura política e econômica, então vigente, mantendo as práticas

---

<sup>3</sup> Os exemplos clássicos de revolução burguesa são as revoluções industrial e francesa, respectivamente, na Inglaterra e na França, que promoveram uma ruptura total com as forças políticas do antigo regime.

conservadoras utilizadas pelos governos militares dos coronéis, conforme será destacado no trabalho. As categorias teóricas, elaboradas por Antônio Gramsci, também são referenciadas, neste estudo, para a análise das repercussões do novo ordenamento mundial das relações capitalistas sobre a realidade brasileira.

Uma categoria fundamental na teoria gramsciana é a concepção de Estado ampliado, cuja compreensão remete aos conceitos de sociedades orientais e sociedades ocidentais. Segundo Coutinho (1993), Gramsci estabeleceu a distinção teórica entre Oriente e Ocidente para explicar o porquê do fracasso, nos países capitalistas mais desenvolvidos da Europa, da estratégia revolucionária adotada pelos bolcheviques na Rússia, classificada como uma “guerra de movimento”. A guerra de movimento, na teorização gramsciana, aplica-se às sociedades de tipo Oriental, nas quais, devido à debilidade da organização das massas, há um confronto direto com o Estado-coerção na busca pelo poder (COUTINHO, 1999). Nesta categorização, o elemento que diferencia os dois conceitos é a relação entre o Estado e a sociedade civil, enquanto nas sociedades classificadas como orientais essa relação é primitiva e gelatinosa, nas sociedades ocidentais ela se dá de forma mais equilibrada (GRAMSCI, 2014).

A teoria do Estado ampliado aplica-se à análise das sociedades ocidentais, em virtude da complexificação da sociedade civil e da adoção de uma nova estratégia de luta pelo socialismo, a “guerra de posição”<sup>4</sup>. Não se trata, portanto, de uma distinção estática, uma vez que a ocidentalização resulta de um processo histórico pelo qual passaram diversos países capitalistas após o desenvolvimento industrial no século XIX (COUTINHO, 1993). Nesta concepção, o Estado é formado por um bloco histórico: sociedade política (ou Estado *stricto sensu*) e sociedade civil (GRAMSCI, 2014).

Segundo Neves e Sant’anna (2005), as mudanças que vêm ocorrendo na sociabilidade capitalista, desde as últimas décadas do século XX, se expressam no alargamento da participação da sociedade civil nos processos políticos, consubstanciada na organização mais efetiva de diversos grupos, que passam a defender seus interesses e projetos de sociabilidade, buscando interferir sobre as ações do Estado. Com esse processo de ocidentalização, o Estado, nos países capitalistas, ampliou-se, redefinindo suas funções,

acrescentando às tarefas de comando, governo e domínio a função de direção cultural e política das classes dominadas (hegemonia civil), por meio da adesão espontânea (consenso), passiva e indireta e/ou ativa e direta ao

---

<sup>4</sup> A guerra de posição, na teorização gramsciana, aplica-se às sociedades ocidentais, nas quais a luta pelo socialismo se dá através da conquista paulatina de espaços pela classe operária (COUTINHO, 1999).

projeto de sociabilidade da classe dominante e dirigente (NEVES; SANT'ANNA, 2005, p. 25).

Nas sociedades ocidentais, a disputa pelo poder político assume novas formas. A utilização de mecanismos coercitivos pela aparelhagem estatal deixa de ser o único recurso para a dominação da classe burguesa, estabelecendo-se a busca do consentimento das classes dominadas ao projeto burguês de sociabilidade, para torná-lo hegemônico, o que resulta na criação de novas estratégias de dominação, como o uso, no âmbito da sociedade civil, de aparelhos para difundir as ideias da classe dominante, buscando alcançar a condição de classe dirigente. Ou seja, a conquista da direção moral e cultural da sociedade torna-se uma estratégia da classe burguesa para o alcance da hegemonia, em termos gramscianos. A hegemonia, neste caso, é resultante da atuação orgânica dos sujeitos políticos coletivos, no âmbito da sociedade civil, organizados em aparelhos privados de hegemonia, que passam a atuar de forma mais efetiva na defesa dos seus interesses e projetos (NEVES; SANT'ANNA, 2005).

No processo de conquista da hegemonia, o Estado assume função educadora. O Estado, enquanto educador, desenvolve ações concretas, tanto na aparelhagem estatal quanto na sociedade civil, visando formar um novo homem coletivo conformado ao projeto burguês. Segundo Gramsci (2014), as relações que se estabelecem na busca pela hegemonia são necessariamente relações pedagógicas. Desta compreensão decorre o conceito de “pedagogia da hegemonia” elaborado por Neves e Sant’anna (2005). Segundo os autores, nas sociedades ocidentais, as ações da pedagogia da hegemonia são exercidas, predominantemente, na esfera da sociedade civil, fazendo uso dos aparelhos privados de hegemonia, dentre os quais destaca-se a escola.

A compreensão do aparato conceitual gramsciano a partir da sua base teórica, o materialismo histórico-dialético, deve considerar, na análise das relações capitalistas, a categoria da contradição, inerente à sociedade de classes. Através da contradição, reconhece-se que há disputas de projetos de sociabilidade tanto no interior do Estado, em sentido estrito, quanto na sociedade civil, no âmbito dos aparelhos privados de hegemonia. Portanto, as relações de hegemonia são permeadas por conflitos e disputas pelo domínio e pela direção cultural, moral e ética da sociedade (NEVES; SANT'ANNA, 2005).

Diante do exposto, pressupõe-se, que a utilização da concepção gramsciana de Estado ampliado para a análise da realidade brasileira, deve reconhecer o país como uma sociedade ocidental, o que segundo Neves (2005) e Coutinho (2006) ocorreu a partir dos anos finais da ditadura militar (1964-1985). Esta constatação implica no reconhecimento de que a burguesia

brasileira, para exercer sua dominação, precisava “combinar sua dominação com formas de direção hegemônica, ou seja, por obter um razoável grau de consenso por parte dos governados” (COUTINHO, 2006, p. 191).

Durante o processo de reabertura política pós-ditadura militar, a partir dos anos 1980, no entanto, a burguesia brasileira não conseguiu alcançar o consenso dos dominados em torno do seu projeto de dominação, o que abriu espaço para a atuação dos movimentos contraditórios oriundos desta nova sociedade civil, agora mais diversa e articulada. Nesse contexto, dois projetos de sociedade apresentaram-se na agenda e no cenário político brasileiro, o liberal-corporativo, também conhecido como projeto neoliberal, e o democrático-popular, liderado por correntes progressistas da sociedade civil (COUTINHO, 2006).

Face às novas correlações de forças, o período de reabertura política, pós-regime militar, sobretudo durante as primeiras eleições diretas para presidente, em 1989, foi marcado por uma reação da burguesia brasileira ao avanço do campo progressista, visando a manutenção da sua dominação política. Nesse momento, a burguesia começou a adotar estratégias para construção do consenso em torno do seu projeto de sociabilidade. Assim, na década de 1990, seguindo as orientações dos organismos internacionais para os países da periferia do capitalismo, a fração empresarial da burguesia brasileira conseguiu consolidar seu projeto hegemônico de sociabilidade, inspirado no ideário neoliberal. Segundo Neves (2005, p. 91),

A consolidação desse novo projeto de sociabilidade burguesa vem-se processando ao longo das diferentes conjunturas de desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil, na medida em que o Estado brasileiro, enquanto Estado Educador, redefine suas práticas de obtenção do consentimento ativo e/ou passivo do conjunto da população brasileira.

Neves (2005) aponta três etapas no processo de consolidação do novo projeto de sociabilidade burguesa no país, a primeira engloba a primeira metade da década de 1990, caracterizada pelo ajuste econômico, pela abertura do mercado nacional, pela privatização das empresas estatais, pela precarização das políticas sociais e pela desqualificação da política, através das denúncias de corrupção. A segunda etapa se deu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando foi priorizada a reforma do Estado e a política de privatização das empresas estatais. Também caracterizam esta etapa a implementação de políticas de descentralização, de fragmentação e de focalização das políticas sociais. A última etapa iniciou com o governo de Lula, em 2003, que deu continuidade às reformas estruturais e intensificou o papel educador do Estado na conformação deste projeto de sociabilidade (NEVES, 2005).

Durante este processo de consolidação da nova sociabilidade burguesa no país, as teses defendidas pelo neoliberalismo ortodoxo foram sendo revisadas, em decorrência do surgimento do programa político da Terceira Via, a partir da década de 1990. Segundo Martins (2007), partindo da premissa de que as forças anti-capitalistas foram derrotadas com a queda do Muro de Berlim, em 1989, o programa da Terceira Via assumiu o compromisso pela viabilização dos interesses da burguesia mundial no começo do século XXI. Ainda conforme o autor, embora teça críticas ao neoliberalismo, a Terceira Via não rompe com os seus princípios (MARTINS, 2007).

Um aspecto que, segundo Martins (2007), contribuiu para a revisão do modelo neoliberal foi, justamente, o processo de ocidentalização das sociedades modernas, uma vez que, reconhecendo a importância da organização da sociedade civil, os neoliberais tiveram que

reconhecer que a ‘participação popular’ deveria ser considerada como articuladora da nova sociabilidade e não como um fenômeno nocivo a ser contido, ou mesmo reprimido, como recomendado pelo pensamento hayekiano [...] tornando evidente a necessidade de recomposição da base social para assegurar a manutenção das relações de poder estabelecidas. Neste caso, a noção de democracia como “instrumento”, também emprestada da teorização hayekiana, foi retomada com extremo vigor, mas sob uma outra roupagem, diferente daquela propugnada pelas forças burguesas identificadas com a ortodoxia neoliberal (MARTINS, 2007, p. 59).

Os princípios que orientam a política da Terceira Via são: a noção de uma “sociedade civil ativa”, o princípio do “novo Estado democrático” e o “individualismo como valor moral radical”. O Estado, na perspectiva da Terceira Via, deveria ser ajustado, tornando-se “necessário” às demandas atuais do capital, gerando um equilíbrio entre a ideia de Estado máximo, defendida pelos socialdemocratas keynesianos, e o Estado mínimo, defendido pelos neoliberais ortodoxos. As estratégias para consecução do “novo Estado democrático” são organizadas por Martins (2007) em três grupos. No primeiro, cujo foco é a participação da sociedade civil ativa, destacam-se a **descentralização participativa**, através da criação de instâncias colegiadas, e a relação direta do governo com os indivíduos, por meio dos mecanismos diretos de comunicação.<sup>5</sup> Ainda, de acordo com Martins (2007, p. 79),

O segundo grupo reuni (*sic*) as estratégias dirigidas à **reforma da aparelhagem estatal**. Elas correspondem, respectivamente, à reforma política, legal e jurídica e ao aumento da eficiência administrativa. Em

---

<sup>5</sup> Segundo Martins (2007, p. 78), “a descentralização participativa e a relação direta do governo com os indivíduos por si só não podem ser consideradas avanços políticos mais significativos, dados os estreitos limites de sua extensão. Nessas duas estratégias a perspectiva oferecida é possibilitar um certo tipo de socialização da participação política para assegurar uma coesão que continue permitindo a realização do capital”.

conjunto, a idéia seria remodelar a aparelhagem de Estado para aumentar a transparência de suas ações, a qualidade e a produtividade de seu serviços, tornando-a mais ágil, flexível e dinâmica como é o mercado [destaque meu].

Neste conjunto de estratégias, busca-se estabelecer novos marcos regulatórios que favoreçam as novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Um exemplo consiste na formação de uma economia mista, baseada nas **parcerias entre as esferas pública e privada**. O terceiro grupo, por sua vez, refere-se à capacidade do Estado em “administrar riscos” e “transferir poder”, esta última relacionada à estratégia de descentralização participativa.

No Estado do Ceará, o projeto de dominação burguesa, fundado na ideologia neoliberal, logrou êxito a partir da vitória eleitoral, em 1986, do empresário Tasso Jereissati (PMDB-CE), eleito com o apoio do empresariado local. Ao adotar medidas de ajuste fiscal, desregulação da economia, privatização e reestruturação do Estado, o governo de Tasso Jereissati, segundo Nobre (2008), antecipou em alguns anos, no âmbito local, a implementação do neoliberalismo, que teve início no Brasil na década de 1990.

Para Nobre (2008), a consolidação do projeto de sociabilidade empresarial no Ceará se deu ao longo de quatro mandatos, no período denominado de “Era Tasso” (1987-2002), que engloba as três gestões de Tasso Jereissati (PSDB-CE), 1987-1990, 1995-1998 e 1999-2002, e a gestão de Ciro Gomes (PSDB-CE), 1991-1994. Embora não tenham contado com o apoio eleitoral direto do grupo empresarial que sustentou a “Era Tasso”, os governos de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), de 2003 a 2006, e de Cid Gomes (PSB-CE), de 2007 a 2014, representaram a continuidade das reformas neoliberais no Ceará.

Visando uma melhor compreensão acerca dos arranjos políticos que permearam os governos **mudancistas** no Ceará, adota-se o conceito de ciclos políticos (CARVALHO, 2008), a partir da qual é empreendida a periodização apresentada no Quadro 1. Carvalho (2008, p. 1) define os ciclos políticos como

temporalidade política identificada por uma marca política simbólica forte, seja pessoal, do governante, ou coletiva, de um partido ou grupo político, que enraizada no imaginário coletivo produz e reproduz uma memória através de narrativas que particularizam uma ‘época’ cuja duração tende a se estender por mais de um mandato.

A transição entre os ciclos, segundo a autora, ocorre em períodos em que as demandas e desejos políticos dos eleitores não são facilmente detectáveis durante os processos eleitorais, resultando em campanhas mais competitivas (CARVALHO, 2008a, 2008b). Partindo desta análise, pode-se identificar, durante os governos **mudancistas** no Ceará, a existência de dois ciclos políticos, o primeiro denominado “Era Tasso”, centrada na figura do ex-governador

Tasso Jereissati, que durou de 1987 a 2002, e o segundo o ciclo dos Ferreira Gomes, em referência à atuação e influência política dos irmãos Cid, Ciro e Ivo Gomes a partir de 2007. No intervalo entre os dois ciclos tem-se o governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), que representa um momento de transição entre os ciclos.

### Quadro 1: Ciclos Políticos do Estado do Ceará (1987-2014)

Ciclo Político	Período / Governo	Iniciativas
“Era Tasso”	1987 a 1990 – Primeiro mandato de Tasso Jereissati (PMDB-CE)	Reforma Administrativa; Reforma na saúde.
	1991 a 1994 – Governo Ciro Gomes (PSDB-CE)	Reforma na infraestrutura / Privatizações.
	1995 a 2002 – Segundo e terceiro mandatos de Tasso Jereissati (PSDB-CE)	Reforma na educação.
Período de transição dos ciclos políticos	2003 a 2006 – Governo Lúcio Alcântara (PSDB-CE)	Sistematização da Gestão Pública por Resultados;
“Ciclo Político dos Ferreira Gomes”	2007 a 2014 – Governo Cid Gomes (PSB-CE)	Institucionalização da Gestão Pública por Resultados; Adoção das políticas de responsabilização com alto impacto sobre os municípios e escolas.

**Fonte:** Elaboração própria.

Compreende-se, no entanto, que, pela continuidade na execução das reformas neoliberais de Terceira Via, a despeito da transição dos ciclos políticos, há um projeto hegemônico em curso há três décadas na administração pública do Ceará. Este projeto vem sendo pautado, no âmbito da administração pública estadual, pela incorporação dos princípios do setor privado e pela construção de um novo modelo para a gestão pública, o gerencialismo. Na esfera educacional, a materialização da nova gestão pública se deu através da ampliação do uso dos resultados das avaliações externas. Em ambos os setores, assim como ocorreu no país, a implementação deste projeto hegemônico percorreu três etapas até alcançar sua consolidação. As duas primeiras etapas, correspondentes à sua de implantação e sistematização, a partir das primeiras experiências executadas, ocorreram, respectivamente, na “Era Tasso” e no Governo de Lúcio Alcântara.

A terceira etapa, referente à consolidação do projeto hegemônico, ocorreu durante o Ciclo Político dos Ferreira Gomes, ao longo dos dois mandatos de Cid Gomes. Duas iniciativas, adotadas pelo Governo do Estado do Ceará, foram marcantes nesta etapa. A instituição da Gestão Pública por Resultados, por meio da Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, como um dos princípios que deveriam nortear a ação da administração do Poder Executivo estadual, e a redefinição dos critérios para a distribuição da cota parte do ICMS pertencente aos municípios, através da Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que passou a ser vinculado aos indicadores de educação, saúde e meio ambiente.

Considera-se, nesse sentido, que a utilização das políticas de avaliação externa, de prestação de contas e de responsabilização, a *accountability* educacional, como mecanismos para consolidar o modelo de gestão baseado em resultados nos municípios cearenses, a partir do papel educador do Estado nas relações federativas, vem sendo empreendida desde o início do primeiro mandato de Cid Gomes como Governador do Ceará, em 2007. Portanto, a delimitação temporal da análise consiste no Ciclo Político dos Ferreira Gomes, que engloba os dois governos de Cid Gomes (2007-2014).

As reformas no setor educacional, em curso no Brasil e no Ceará nas últimas três décadas, compõem o conjunto de estratégias da fração empresarial da burguesia nacional para a consolidação do seu projeto de sociabilidade. De acordo com Neves (2005), essas reformas tinham como finalidade contribuir para a formação de intelectuais urbanos de novo tipo, conforme requerido pelo neoliberalismo da Terceira Via, reforçando o importante papel exercido pela escola na condução da pedagogia da hegemonia. O exercício da função educadora do Estado não ocorreu, no entanto, apenas no âmbito da aparelhagem estatal. A burguesia brasileira também atuou no âmbito da sociedade civil, criando seus próprios aparelhos privados de hegemonia e de difusão de suas ideias, visando a conformação do novo homem coletivo ao seu projeto hegemônico de sociabilidade.

A análise histórico-dialética das reformas educacionais, de cunho neoliberal de Terceira Via, implementadas no Brasil desde os anos 1990, revela o caráter local de seu conteúdo, elaborado por representantes dos países centrais do capitalismo em eventos internacionais e difundido por meio das agências financiadoras multilaterais, em consonância com as exigências do capital internacional para os países periféricos (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007). Esta análise reconhece, porém, que as recomendações dos organismos internacionais passam por processos de mediação no nível nacional e subnacional, espaços permeados pelas contradições da sociedade de classe, e que, portanto, sua assimilação pelas elites locais não ocorre de forma linear e passiva. Assim, a análise da reforma educacional brasileira demanda a compreensão dos processos históricos que envolveram a consolidação da hegemonia burguesa nas diferentes configurações nacionais.

No que concerne ao seu conteúdo, a reforma educacional brasileira, a partir da década de 1990, introduziu a lógica gerencial na administração da educação pública, incorporando os valores da economia privada, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseado em resultados. O principal instrumento utilizado para operacionalização do modelo gerencial na educação pública consistiu na implementação da avaliação em larga escala, com a vinculação de seus resultados à gestão das escolas e dos sistemas educativos.

A análise das iniciativas de avaliação externa da educação brasileira revela que seus resultados, ao tornarem-se públicos, têm sido utilizados como parâmetro para premiação ou punição dos agentes educacionais, constituindo-se, conforme o vocabulário das reformas neoliberais da Terceira Via, em mecanismos de *accountability* educacional. Segundo Afonso (2009), o conceito de *accountability* é polissêmico e denso e está associada às dimensões da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização. Estas dimensões são autônomas, porém, fortemente articuladas, sendo que a avaliação é uma dimensão essencial para o desenvolvimento das demais (AFONSO, 2009). Este conceito vem ganhando centralidade nos discursos reformistas dos países capitalistas desde a década de 1980 e tem sido marcado pelo viés político-ideológico neoconservador e neoliberal, cujo fundamento predominante tem sido a estruturação da educação em função dos resultados das avaliações em larga escala (AFONSO, 2009, 2012).

Segundo Freitas (2007, p. 2), “a avaliação em larga escala emerge, firma-se e opera como ação educativa estatal na regulação da educação básica no período de 1988 a 2002”, quando as iniciativas de avaliação externa proliferaram no país. Bonamino e Sousa (2012) afirmam que estas iniciativas vieram associadas a uma ideia de qualidade que se pretendia promover no ensino, estabelecendo novos parâmetros para a gestão dos sistemas de ensino. As autoras identificam, na educação brasileira, três gerações dos usos dos resultados dessas avaliações, as quais serão tomadas como referência para o estudo da realidade educacional cearense. A primeira geração da avaliação em larga escala, no Brasil, é a que possui um caráter exclusivamente diagnóstico, cujos resultados não implicavam em consequências para as escolas (BONAMINO; SOUSA, 2012). No Ceará esta geração está associada ao período da “Era Tasso” e à primeira fase das reformas educacionais do Estado, entre 1995 e 2002.

A segunda e a terceira gerações da avaliação em larga escala, classificadas por Bonamino e Sousa (2012), correspondem ao momento em que emergiram novos modelos de avaliação cuja finalidade era subsidiar políticas de responsabilização sobre os agentes educacionais, aplicando-lhes consequências sobre os seus resultados. Relacionando esta classificação à trajetória educacional cearense, pode-se inferir que o período da gestão de Lúcio Alcântara (2003-2006) representou a segunda geração das avaliações em larga escala no Ceará, uma vez que promovia a divulgação pública e devolutiva dos resultados às escolas, ainda sem consequências materiais (BONAMINO; SOUSA, 2012). Enquanto os governos de Cid Gomes (2007-2014) avançaram para a terceira geração, com a utilização de políticas de responsabilização forte, aquelas em que se aplicam sanções ou recompensas a partir do desempenho alcançado por escolas e alunos (BONAMINO; SOUSA, 2012).

A adoção de mecanismos de avaliação externa, de responsabilização e de prestação de contas, *accountability* educacional, vêm sendo implementadas na política educacional brasileira a partir da agenda empresarial para o setor e tem inspiração no movimento internacional, denominado por Freitas (2012) como “reformadores empresariais”. Trata-se da atuação conjunta de políticos, empresários, setores da mídia, fundações e institutos na definição dos rumos da educação pública. Partindo do pressuposto de que a mudança na gestão e a inserção da tecnologia seriam suficientes para resolver o problema da baixa produtividade na escola, o modelo de educação pensado pelo setor empresarial se caracteriza pelo seu aspecto tecnicista (FREITAS, 2012).

Segundo Freitas (2012), a expressão neotecnicismo explicita a proposta dos reformadores empresariais para a educação na atualidade. Conforme o autor, o neotecnicismo está estruturado em três categorias: a responsabilização, a meritocracia e a privatização. A primeira categoria envolve a aplicação de testes em larga escala, a divulgação pública do desempenho da escola e a utilização de recompensas e sanções em decorrência dos resultados. A categoria da meritocracia perpassa a responsabilização, uma vez que, segundo Freitas (2012), é a utilização de recompensas e sanções que compõe o caráter meritocrático do sistema de ensino. A meritocracia parte do pressuposto que, dadas as oportunidades, o diferencial nos resultados dos testes em larga escala depende do esforço individual de cada estudante, desconsiderando as desigualdades de condições enfrentadas por estas em seu percurso escolar. Um dos efeitos da sua utilização é a criação de ambiência para ampliação dos processos de privatização, terceira categoria do neotecnicismo (FREITAS, 2012). A categoria privatização está presente na educação brasileira sob diversos aspectos, desde a perspectiva de ampliação da oferta educacional privada, pela abertura de escolas privadas ou pela concessão de subsídio público a organizações privadas, mediante parcerias público-privadas, até os processos de impregnação da lógica empresarial nos processos de gestão da escola pública, através dos processos de mercantilização (LIMA, 2018; ADRIÃO, 2018).

O avanço das políticas de avaliação externa na educação, envolvendo a responsabilização e a prestação de contas pelos agentes educacionais, foi possível, segundo Freitas (2007) pela atuação do Governo Federal como Estado-Educador, que vem contribuindo, no campo educacional, para a criação de uma cultura de desempenho entre os diversos atores educacionais. A União tem disseminado entre os sistemas de ensino a lógica gerencial e criado ambiência favorável para a proliferação dos testes em larga escala, induzindo e educando os demais entes federados a adotarem tais iniciativas como elemento central das suas políticas locais. Um exemplo foi o próprio Estado do Ceará, que criou um

sistema próprio para a avaliação em larga escala no ano de 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), pouco depois da criação do SAEB pelo governo federal.

Partindo deste entendimento, o objetivo da presente pesquisa perpassa a compreensão da dimensão educativa da atuação do governo cearense na consolidação do modelo gerencial de gestão pública, denominado, no Estado do Ceará, Gestão por Resultados (*GpR*), bem como a análise da introdução das políticas de *accountability* na educação pública do Ceará a partir de 2007, quando 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.

O percurso metodológico iniciou com o levantamento da produção bibliográfica, acerca das políticas de avaliação e responsabilização na educação cearense, nos repositórios institucionais de teses e dissertações dos Programas de Pós-graduação em Educação das universidades pública do Ceará. Foram selecionados, inicialmente, oito trabalhos, cujas temáticas envolviam o Prêmio Escola Nota Dez, o SPAECE, o PAIC e a gestão das escolas. A partir deste primeiro levantamento foram identificados os principais pesquisadores da área da política e gestão educacional no Ceará, incluindo ex-secretários de educação do Estado, como Napolini (200; 2001), Vieira (2007; 2010; 2013) e Coelho (2013).

A revisão bibliográfica teve sequência com a busca direta, no Google Acadêmico, das indicações bibliográficas constantes nos trabalhos localizados, que aproximavam-se do objeto de estudo, e foi estendida para outras plataformas de busca online de trabalhos acadêmicos, como o Catálogo de teses e dissertações da CAPES e os periódicos da área da educação, com publicação online, entre os quais destacam-se a Revista Estudos Avançados, na qual foram publicados artigos dos ex-secretários de educação do Estado do Ceará, e a Revista Holos. Também foram buscados livros e publicações impressas sobre a política e gestão educacionais, sobretudo, para o mapeamento dos trabalhos que abordam as temáticas pesquisadas em âmbito nacional e mundial, com destaque para as publicações da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, da ANPAE, entidade à qual estive filiado no ano de 2017.

A revisão bibliográfica considerou a análise histórico-dialética das temáticas da reforma do Estado e da educação, no Brasil e no Ceará, do modelo gerencial de gestão públicas e das políticas de *accountability* educacional. Os principais autores utilizados foram Coutinho (2006), Neves (2005), Martins (2007), Gramsci (2014), Freitas (2007), Harvey (2014), Freitas (2012), Frigotto (2010), Bonamino e Sousa (2012), Germano (2011), Nobre (2008), Gondim (1995), entre outros. O processo de revisão bibliográfica permaneceu

constante ao longo da pesquisa, sendo retomado sempre que os dados coletados demandavam novas referências e a abordagem de novas temáticas.

O segundo procedimento metodológico, a análise de documentos, foi empreendida por meio da organização e da classificação dos documentos localizados nos trabalhos lidos, que foi realizada de forma cronológica. As iniciativas governamentais foram agrupadas conforme os ciclos políticos cearenses. A classificação foi empreendida, por um lado, com base nas temáticas identificadas na pesquisa, sendo organizado um quadro com o auxílio do guia “Documentos de política educacional no Ceará: Império e República” (VIEIRA; FARIAS, 2006). Por outro lado, foi elaborado um quadro com a legislação estadual que envolvia algum tipo de premiação/punição com base em testes educacionais, que englobou os prêmios: “Escola do Novo Milênio”, “Aprender para Valer” e “Escola Nota Dez”, bem como iniciativas governamentais como o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), o PAIC e a redefinição dos critérios de distribuição da cota parte do ICMS. Os quadros constam com apêndice da dissertação.

O primeiro quadro, por sua vez, foi composto por mensagens do governador à Assembleia Legislativa do Estado, por leis e decretos, que abordavam temas relacionados ao objeto de pesquisa, como o processo de municipalização do ensino fundamental público e as reformas administrativas na gestão estadual, pelos planos de governo das administrações de Tasso Jereissati (1995-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2006) e por três documentos produzidos pelo governo estadual e seus interlocutores: o Relatório final do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (2005), o documento “Ceará: A prática de uma gestão por resultados” (2006) e o documento “Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará” (2012). Os quadros constam com apêndice da dissertação.

À medida que os dados foram sendo coletados, organizados em quadros e discutidos nos encontros de orientação, novos olhares foram lançados sobre o objeto de pesquisa, que sofreu modificações. Também, em decorrência do aprofundamento no referencial teórico adotado, uma nova perspectiva de análise foi sendo lançada sobre os documentos, no que se referia aos contextos da sua produção e suas formas de divulgação. Neste sentido, foi adotada, para a análise dos documentos da política educacional do Ceará a perspectiva utilizada por Evangelista (2012). Segunda a autora, os documentos de política educacional englobam livros e textos, produzidos tanto no âmbito do Estado, quanto por organismos internacionais e por intelectuais orgânicos do campo do capital, que representam seus interesses (EVANGELISTA, 2012).

A análise empreendida, então, partiu da compreensão de que a disseminação da produção de documentos da política educacional cearense vem contribuindo para a divulgação de programas e projetos educacionais em fase de elaboração ou implementação na educação cearense, contribuindo, também, para direcionar o rumo das pesquisas na área das políticas educacionais (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005). Bem como, passou a compreender os autores desses documentos, como os ex-secretários de educação do Estado do Ceará, como intelectuais orgânicos da proposta de gestão por resultados e do projeto educacional do governo cearense.

Realizada a revisão bibliográfica, o levantamento, a organização e a classificação dos documentos da política educacional do Ceará e definida a perspectiva de análise desses documentos, a pesquisa enfrentou um turbulento processo de escrita, no qual o seu objeto foi sendo redefinido e ajustado ao longo do próprio processo, resultando na presente dissertação, que está organizada em quatro capítulos, incluindo esta introdução, além das considerações finais e das referências. O segundo capítulo, intitulado “Neoliberalismo de Terceira Via, reforma do Estado e reforma educacional: gerencialismo e políticas de *accountability* na educação brasileira”, apresenta a contextualização da reforma educacional brasileira no âmbito das estratégias da burguesia mundial para superação da crise do capital, quais sejam: o neoliberalismo de Terceira Via e a reforma do Estado. Compreende a inserção dos preceitos no neoliberalismo da Terceira Via na educação brasileira a partir da atuação dos organismos internacionais, situando a adoção, na reforma educacional, do gerencialismo e da *accountability* como elementos desse projeto de sociabilidade.

O terceiro capítulo, denominado “Os antecedentes das políticas de *accountability* educacional no Ceará: da reforma gerencial da gestão pública à reforma educacional (1987-2006)”, contextualiza as mudanças ocorridas na gestão pública cearense a partir de 1987, conduzidas pela fração empresarial da burguesia local. Apresenta a trajetória educacional cearense a partir de dois momentos de reformas, o primeiro nos governos de Tasso Jereissati (PSDB-CE), entre 1995 e 2002, que tiveram como elementos centrais a descentralização, via municipalização do ensino público, e a democratização, via processos de eleição de diretores escolares e participação da comunidade escolar nos colegiados. O segundo momento das reformas ocorreu no período de 2003 a 2006, durante a gestão de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), quando buscou-se difundir uma cultura educacional voltada para a avaliação em larga escala e para a gestão pautada em resultados.

O quarto capítulo, “A intensificação das políticas de *accountability* na educação pública cearense: consolidando o modelo de Gestão por Resultados baseado na relação

Estado-municípios (2007-2014)”, aborda a consolidação do modelo gerencial de gestão pública e sobre a implementação das políticas de *accountability* na educação pública cearense, apresentando como a política educacional cearense foi estruturada a partir de 2007. Examina as estratégias utilizadas pelo governo do Estado do Ceará na difusão, indução e criação de ambiência favorável para consolidação do gerencialismo e das políticas de *accountability* educacional na educação pública dos municípios cearenses.

## 2. NEOLIBERALISMO DE TERCEIRA VIA, REFORMA DO ESTADO E REFORMA EDUCACIONAL: GERENCIALISMO E POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O presente capítulo analisa a implantação do modelo gerencial de gestão pública e das políticas de *accountability* na educação brasileira em um contexto marcado pela consolidação do neoliberalismo da Terceira Via no país e impulsionado pela reforma do Estado a partir da década de 1990. Tais estratégias da burguesia brasileira para construção do seu projeto hegemônico de sociabilidade, em consonância com as orientações da burguesia financeira internacional, disseminadas, sobretudo, através da atuação dos organismos internacionais, induziram a adoção do **gerencialismo** como novo modelo de administração pública e dos princípios da *accountability* na prestação dos serviços públicos.

Para empreender a análise, foi realizado um estudo acerca da construção do projeto de sociabilidade neoliberal da Terceira Via nos países do capitalismo central, discutindo sua influência no país, na proposta de reforma do Estado brasileiro e nas políticas educacionais. O texto apresenta uma abordagem histórica do neoliberalismo, compreendendo desde suas origens, na década de 1940 (ANDERSON, 1995), passando por sua consolidação como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública, a partir dos anos finais da década de 1970 (HARVEY, 2014), até a introdução, em seu arcabouço teórico, dos preceitos da Terceira Via na década de 1990 (NEVES, 2005; MARTINS, 2007).

Na sequência é analisada a consolidação do neoliberalismo de terceira via, no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1990, quando tiveram início os processos de reforma do Estado e da reforma do setor educacional e foram adotados, na educação pública brasileira, os princípios da gestão privada. A análise também destaca a atuação dos organismos internacionais na difusão dos ideais neoliberais da Terceira Via, as características do novo modelo de administração pública, o gerencialismo, e do sistema de *accountability* educacional. Por fim, sob a perspectiva da continuidade das reformas do Estado e do setor educacional, foram analisadas as propostas e ações dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) para os setores da gestão e da educação públicas. Neste último caso, destacam-se as políticas a partir da aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE 2007).

## **2.1 Neoliberalismo de Terceira Via e reforma do Estado: estratégias para superação da crise do capital**

O neoliberalismo tem sua origem na década de 1940. Sua doutrina, sistematizada por Friedrich Hayek, apresenta-se como uma oposição às teorias keynesianas, que defendiam a intervenção do Estado sobre a economia (HARVEY, 2014; ANDERSON, 1995). A teorização ortodoxa neoliberal para as práticas político-econômicas defende as liberdades individuais, a propriedade privada e o livre mercado como o caminho para a promoção do bem-estar humano (HARVEY, 2014). Nesta perspectiva, o neoliberalismo defende o equilíbrio fiscal, a abertura das economias nacionais, as reformas dos aparelhos de Estado e as redefinições do conteúdo e da abrangência das políticas sociais (MARTINS, 2007).

Durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, no entanto, o neoliberalismo não obteve força política nem acadêmica, o que só iria acontecer a partir da década de 1970 (HARVEY, 2014). Naquele período, conforme afirma Harvey (2014, p. 19), “foi preciso assegurar a paz e a tranquilidade domésticas e firmar alguma espécie de acordo de classe entre capitalistas e trabalhadores”, visando impedir o retorno das condições vivenciadas pelos países capitalistas durante a crise econômica da década de 1930 e às tensões geopolíticas que acarretaram a Segunda Guerra. Tal acordo buscava equacionar a relação entre o Estado, o mercado e as instituições democráticas, o que foi consubstanciado no Acordo Internacional de Bretton Woods, em 1944. Um nova ordem mundial foi desenhada a partir de então, em torno do que chamado “Consenso keynesiano” ou “liberalismo embutido” (HARVEY, 2014).

Segundo Harvey (2014), houve, durante a fase do liberalismo embutido, a reestruturação das formas do Estado capitalista, emergindo uma variedade de Estados que seguiam a forma democrática liberal, centrada nas políticas do pleno emprego, do crescimento econômico e do bem-estar social. A adoção dessas políticas, bem como o reconhecimento e a institucionalização dos direitos sociais e a forte presença do Estado no planejamento e controle da atividade produtiva, apresentaram-se, na visão de Martins (2007), como estratégias do capital, diante das pressões do campo do trabalho, para a construção do “Consenso keynesiano”. Segundo o autor, naquele momento, este consenso tornava-se condição imprescindível para a manutenção do projeto de sociabilidade burguês.

O liberalismo embutido impulsionou a elevação das taxas de crescimento econômico dos países capitalistas ao longo das duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial (HARVEY, 2014). O ciclo de crescimento econômico desta fase do capitalismo mundial, classificada por Hobsbawn (2014) como os anos dourados do capital (1945-1973), segundo Harvey (2014), começou a enfrentar quedas na acumulação a partir do final dos anos 1960,

condição agravada na década seguinte, quando o modelo keynesiano não conseguiu mais atender às demandas de crescimento na taxa de lucros do capital, demandando uma nova forma de organização do setor produtivo. Uma série de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais decorreram deste momento de crise, impulsionando processos de reestruturação na produção capitalista e o reordenamento dos blocos dominantes no poder em torno de um novo projeto de sociabilidade, conduzido pela fração financeira da burguesia.

A mudança no padrão de sociabilidade capitalista, construído no pós-Segunda Guerra, apresentou-se como um imperativo do próprio capital, em virtude da crise iniciada na década de 1970. Segundo Peroni (2013), esta crise decorre da queda na taxa de lucros, tratando-se, pois, de uma crise estrutural do capital. A crise é compreendida por Frigotto (2010, p. 66) como “um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista”. Para o autor ,

Na busca de suplantar a crise o capitalismo vai estabelecendo uma sociabilidade onde cada novo elemento que entra para enfrentá-la constitui, no momento seguinte, um novo, complicador. A entrada do Estado como imposição necessária no enfrentamento da crise de 1929 foi, ao mesmo tempo, um mecanismo de superação da virulência da crise e um agravador da mesma nas décadas subsequentes (FRIGOTTO, 2010, p. 70)

Partindo desta premissa, Frigotto (2010) compreende a origem da crise da década de 1970 como uma consequência do próprio movimento do capital nas décadas anteriores de crescimento, quando, com a intervenção e financiamento estatal, o capital privado investiu maciçamente no avanço tecnológico, alcançando o “revolucionamento da base técnica do processo produtivo” (FRIGOTTO, 2010, p. 64). Este processo resultou na necessidade de uma transformação na produção e no conseqüente enfraquecimento do padrão fordista que sustentava o modelo de Estado de bem-estar social.

Diante da crise iniciada na década de 1970, as frações burguesas em disputa pela condução política e econômica dos países capitalistas reorganizaram suas bases e traçaram novas estratégias para minimização da queda na taxa de juros, dentre elas o neoliberalismo. Segundo Harvey (2014), a busca pela superação da crise do capital impulsionou a polarização entre os socialdemocratas, que defendiam a continuidade do Estado de Bem-Estar Social, e os defensores do livre mercado, culminando na predominância destes últimos. A primeira experiência de aplicação da teoria neoliberal ocorreu no Chile, em 1973, seguida de outros países, consolidando-se com a ascensão de governos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979, com a eleição de Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, com a eleição de Ronald Reagan, em 1980.

As bases dos governos Thatcher e Reagan foram construídas a partir de uma aliança<sup>6</sup> entre os neoliberais e os neoconservadores, denominada por Apple (2015) de “nova direita”. Sua atuação priorizou o mercado, compreendido como resultado da evolução espontânea das práticas econômicas, cuja auto-organização geraria um ordenamento social ideal para toda a sociedade, e o individualismo como valor moral radical, entendendo que “o indivíduo e sua liberdade deveriam ser o centro de todas as preocupações políticas e econômicas do mundo moderno” (MARTINS, 2007, p. 34).

Dois conceitos apresentam-se como centrais para os neoliberais, a noção de liberdade e a concepção de Estado. Nessa concepção, a liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais gerariam mais bem-estar humano numa “estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (HARVEY, 2014, p. 12). Quanto à concepção de Estado, seu papel, no contexto neoliberal, segundo Harvey (2014, p. 12),

criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a estas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados.

Em contraponto à concepção de um Estado forte, para criar as condições favoráveis ao desenvolvimento do mercado, os neoliberais defendem a redução da ação estatal na economia, através da privatização, da desregulação e da flexibilização das leis trabalhistas. Argumentam que a intervenção estatal na economia inibe o mercado, atrapalhando a produção, além de apresentar uma atuação ineficaz e ineficiente (LAURELL, 1992). Os neoliberais ortodoxos também apresentam uma visão negativa dos processos democráticos, aos que atribuem as razões para a crise econômica e política. Compreendem que, na democracia representativa, o Estado, visando o apoio eleitoral, cede às pressões das organizações coletivas e, ao atender suas demandas, provoca o déficit fiscal (LAURELL, 1992; PERONI, 2013).

Na área social, o neoliberalismo atribui à família e aos serviços privados a responsabilidade pelo bem-estar social, rechaçando o conceito de direito social e a ideia de que há uma obrigação do Estado na oferta desses direitos. Defendem, portanto, que a intervenção estatal nessa área deve se dar apenas nas ações de alívio à pobreza, opondo-se à universalidade, à igualdade e à gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 1992). Segundo

---

<sup>6</sup> Segundo Lima e Gandin (2012), as contradições entre os dois grupos foram superadas para garantir a manutenção da aliança, o que segundo os autores, revela sua complexidade e sua fragilidade.

Laurell (1992), os neoliberais criticam os processos de desmercantilização das políticas sociais, as formas de coletivismo e solidariedade social, além de defenderem a associação entre o recebimento de um benefício social à prestação de trabalho. Ainda segundo a autora,

Las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social, planteadas por los gobiernos neoliberales, son la privatización del financiamiento y producción de los servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto, o sea, su canalización a los grupos indigentes; y la descentralización al nivel local (LAURELL, 1992, p. 135)

Premidos destas ideias, os governos de Thatcher e Reagan iniciaram uma série de reformas em diversos setores, inclusive no próprio Estado, fazendo emergir um novo paradigma de administração pública, o gerencialismo ou a Nova Gestão Pública. Segundo Abrúcio (1997), os chamados “anos dourados” do capitalismo central tiveram seu crescimento econômico sustentado num modelo de Estado que, além da sua dimensão intervencionista, caracterizava-se pela utilização do modelo burocrático weberiano de administração pública<sup>7</sup>. Este modelo teve uma grande repercussão nas administrações públicas no mundo ao longo do século XX, entre as suas principais preocupações estava a eficiência, tanto no âmbito econômico (uso racional dos recursos) quanto no administrativo (obediência à formalização das tarefas) (SECCHI, 2009).

Embora tenha assumido características específicas em cada país, o modelo gerencial pode ser compreendido, em linhas gerais, através da definição de três momentos em sua fase de implantação, conforme a categorização criada por Abrúcio (1997)<sup>8</sup>. O primeiro momento, que corresponde à fase de implantação do neoliberalismo em sua versão ortodoxa nos países centrais do capitalismo, é classificado pelo autor como **gerencialismo puro**, que tem na produtividade e na busca pela eficiência o seu núcleo. Algumas de suas principais iniciativas foram o corte de gastos com pessoal, a adoção de instrumentos de avaliação de desempenho para mensurar a performance governamental e o controle orçamentário. Deste contexto nascem a administração por resultados e a descentralização administrativa (ABRUCIO, 1997).

Ao longo da década de 1980, segundo Abrúcio (1997) as discussões acerca do gerencialismo tornaram-se complexas e o seu modelo puro passou a sofrer críticas. Tal fato relacionou-se com as próprias críticas sofridas pela ortodoxia neoliberal durante este período.

---

<sup>7</sup> Este modelo é atribuído a Max Weber por ele ter sistematizado suas principais características. As bases teóricas deste modelo foram construídas definitivamente após a morte de Weber e da publicação, em 1922, do seu livro “Economia e Sociedade” (SECHHI, 2009).

<sup>8</sup> Nesta categorização, o autor não propõe uma divisão estanque entre os três momentos, pelo contrário, os compreende como momentos que se permeiam e se complementam.

Assim, o modelo de gestão gerencial foi aperfeiçoado, tornando-se mais flexível e agregando o conceito de qualidade<sup>9</sup>. Nessa fase do neoliberalismo, foi iniciado, então, o segundo momento classificado por Abrúcio (1997), o *consumerism*, que traz a noção de que os usuários do serviço público são como consumidores e incorpora à gestão pública a noção de qualidade total.

O terceiro momento apresentado por Abrúcio (1997) é o *Public Service Orientation (PSO)*. O PSO originou-se das críticas ao *consumerism*. Compreende que no setor público há serviços que são compulsórios, por se tratarem de direitos, e, portanto, seus usuários devem ser tratados como cidadãos, ao invés de consumidores. Segundo Abrúcio (1997, p. 24), “a cidadania está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos”. Outros valores associados à PSO são: a equidade, a justiça, a noção de esfera pública, a transparência e os temas do republicanismo e da democracia (ABRUCIO, 1997).

As soluções neoliberais adotadas nos países centrais do capitalismo, conforme Harvey (2014), ainda não apresentavam, na década de 1980, um caráter mais elaborado. Para o autor,

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de idas e vindas e de experimentos caóticos que na verdade só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como o ‘Consenso de Washington’ (HARVEY, 2014, p. 23).

Foi a partir das recomendações oriundas do Consenso de Washington que a doutrina neoliberal passou a nortear as decisões político-econômicas dos países da América Latina, incluindo o Brasil (SAVIANI, 2013). Os organismos internacionais exerceram um forte protagonismo na condução das reformas demandadas pelo capital nas décadas finais do século XX, orientando as reformas do Estado nos países periféricos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). Segundo Melo (2005), estes organismos criados no período pós-Segunda Guerra Mundial acompanharam as transformações geopolíticas do capitalismo mundial e representaram um movimento de defesa e de condução dos interesses sociais dos países vencedores.

Nesse contexto, destacam-se a atuação dos seguintes organismos internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Grupo Banco Mundial (GBM) e as agências da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

---

<sup>9</sup> A questão da qualidade surgiu no setor privado em face ao aumento da concorrência e da exigência dos consumidores

Na América Latina foram criados as seguintes agências, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a Oficina Regional para a Educação na América Latina e Caribe (OREALC), o Programa de Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). No plano econômico, na região da América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), atuou articulando os objetivos ligados à cidadania e à competitividade com os princípios de equidade e eficiência.

A atuação desses organismos e agências internacionais na área da educação se deu mediante a realização de conferências mundiais e regionais, bem como pela publicação de documentos, propondo recomendações para as reformas educativas, sobretudo, dos países em desenvolvimento, como é o caso dos países da América Latina. Neste campo de atuação, Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) exemplificam a parceria entre a UNESCO e o CEPAL, a partir da qual foram produzidos a Declaração do México (1979)<sup>10</sup> e o Relatório Delors (1996)<sup>11</sup>. Outro exemplo da atuação dos organismos internacionais foi a realização da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, sob coordenação do Banco Mundial, da UNESCO e do UNICEF. Neste evento foi elaborado o Programa de Educação Para Todos (EPT), cujas metas influenciaram a elaboração do Plano Decenal de Educação do Brasil (1993) e a reforma educacional iniciada na década de 1990. Entre estas metas destacam-se a universalização da educação básica, a melhoria dos resultados de aprendizagem e a redução das taxas de analfabetismo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

No que concerne à avaliação em larga escala e aos mecanismos de *accountability*, destaca-se a criação do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), cuja criação, segundo Uczak (2014), remete à realização da Primeira Reunião da Cúpula das Américas, ocorrida em dezembro de 1994, em Miami. Ainda segundo a autora, O PREAL<sup>12</sup> não adota um conceito explicitamente definido para a qualidade da educação, mas a associa à mensuração de dados em avaliações de desempenho, por isso

---

<sup>10</sup> A Declaração do México foi elaborada na Conferência Regional de Ministros da Educação e Ministros Encarregados pelo Planejamento Econômico dos países da América Latina, evento promovido, em 1979, pela UNESCO em parceria com a CEPAL. Neste documento foram identificados os problemas educacionais da América Latina, a partir das demandas levantadas por ele, foi elaborado, em 1980, o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE).

<sup>11</sup> O Relatório Delors foi elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, sob coordenação de Jaques Delors, e apontou as mudanças que os países precisavam empreender em suas políticas educacionais, bem como propôs o conceito de educação ao longo de toda vida (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

<sup>12</sup> O Programa começou a ser executado de forma conveniada pelo *Inter-American Dialogue* (IAD) e pela *Corporación de Investigaciones para el Desarrollo* (CINDE), recebendo financiamento da *United States Agency for International Development* (USAID), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial (BM) entre outras agências (UCZAK, 2014).

recomenda que os países latino-americanos realizem, periodicamente, avaliações de larga escala, em nível nacional e internacional. O tema da responsabilização, ou *accountability* educacional, entrou na agenda do PREAL nos anos 2000, a partir da realização de estudos, publicações e atividades, como o “Seminário *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*”, realizado em 2005 e do qual “foram selecionados seis trabalhos para compor um documento lançado, em 2006, com o mesmo título do seminário” (LIRA, 2013, p. 112). Outro organismo que contribuiu com a disseminação do gerencialismo e da *accountability* na gestão pública e no setor da educação, foi o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), um organismo multilateral sediado em Caracas, na Venezuela, cuja criação, em 1972, por iniciativa do México, Peru e Venezuela, foi respaldada pela Assembleia Geral da ONU.

O CLAD atua na disseminação de uma proposta de modernização da gestão pública nos países da América Latina e do Caribe, fator considerado estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social desses países. Realiza reuniões internacionais e desenvolve pesquisas e publica obras que visam contribuir com a análise das experiências em torno da reforma do Estado. A proposta do CLAD para a gestão pública da América Latina está expressa no documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”, publicado em 1998. A proposta do CLAD situa-se no marco do neoliberalismo da Terceira Via e aponta como desafio das reformas do Estado na América Latina a superação de três grandes problemas, quais sejam, a consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico da região e a redução da desigualdade social. O aumento no grau de *accountability* (responsabilização) nos sistemas, segundo o documento, é resultado do aumento das demandas democráticas da população (CLAD, 1998).

Nesse sentido, a atuação do CLAD alinha-se às medidas adotadas pelos governos dos países centrais, defendendo como necessária, para solução da crise do Estado, a reforma gerencial. De acordo com o documento do CLAD (1998), as principais características dessa reforma gerencial são: a) profissionalização da alta burocracia, pressupondo o aspecto meritocrático do modelo burocrático, para o qual deve-se criar um núcleo estratégico; b) transparência da administração pública e a responsabilização democrática dos seus administradores perante a sociedade; c) descentralização da execução dos serviços públicos, acompanhada do apoio técnico do governo central aos governos locais, naqueles casos onde não há tradição administrativa; d) administração das atividades exclusivas ao Estado baseadas na desconcentração organizacional; e) administração pública baseada no controle dos resultados; f) concessão de maior autonomia aos gestores e agências; g) distinção das formas

de unidades administrativas autônomas; h) prestação de serviços orientada aos cidadãos-usuários; e i) mudança no papel da burocracia, com o aumento da responsabilização do servidor público.

A *accountability*, que inclui a noção de responsabilização e a ideia de que o governo tem que prestar contas à sociedade, apresenta-se na proposta do CLAD, como um valor que deve guiar os governos latino-americanos na construção de uma nova governabilidade democrática na região, na qual a soberania popular seja garantida (CLAD, 2000). A lógica da *accountability*, diante da nova relação entre Estado e sociedade Civil, decorrente do processo de ocidentalização das sociedades ocidentais, recorre à maior participação social na construção de uma nova sociabilidade para os governos democráticos, porém, sem que esta participação fira aos interesses das classes burguesas. O CLAD (2000) destaca dois mecanismos de responsabilização, vinculados à Nova Gestão Pública, visando melhorar o desempenho governamental, são eles **a introdução da lógica dos resultados na administração pública e a competição administrada**. A proposta elaborada pelo CLAD demonstra que há um discurso comum entre os organismos internacionais, o que revela a força do projeto hegemônico pautado no neoliberalismo da Terceira Via, que norteou as reformas que vêm ocorrendo no Brasil, desde a década de 1990.

A recuperação histórica realizada até aqui, contribui para fazer as conexões entre o gerencialismo e a *accountability*, enquanto estratégias da burguesia para consolidar um projeto hegemônico frente à crise do capital, e a reforma do Estado e da educação, mediada nos países periféricos pelos organismos internacionais. Considerando-se a trajetória educacional cearense, identifica-se que o Banco Mundial vem exercendo uma forte influência na implantação de suas políticas, desde a sua atuação, na década de 1970, em programas de apoio à municipalização do ensino e de avaliação em larga escala, até o período em análise, neste estudo, 2007 a 2014, através de operações de crédito junto ao Governo do Estado. Por isso, será dado um destaque para este organismo internacional.

Criado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, o Grupo Banco Mundial (GBM) é um dos organismos internacionais com maior influência sobre a política internacional. Segundo Pereira (2010), o GBM é composto por sete organizações<sup>13</sup>, das quais duas designam a expressão “Banco Mundial”, são elas o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento

---

<sup>13</sup> Segundo Pereira (2010), além das mencionadas no texto, o GBM é composto pelas seguintes organizações: a Corporação Financeira Internacional (CFI), o Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI), o Instituto Banco Mundial (IBM) e o Painel de Inspeção.

(AID). Sua atuação se dá no campo financeiro, por meio de empréstimos, assim como no campo político e intelectual, através da formulação de políticas e da produção e veiculação de ideias voltadas para o desenvolvimento capitalista (PEREIRA, 2010).

O Banco Mundial, ao longo de sua história, vem articulando-se a outras agências bilaterais e multilaterais, fundações privadas, instituições de pesquisa, entre outras, assumindo, conforme Pereira (2010), uma posição de liderança nestas articulações. Dessa forma, é vasto seu escopo de atuação. Na área da educação, uma das principais parceiras do BM é com a UNESCO no programa de “Educação para Todos”, elaborado em 1990 após a Conferência de Jomtiem, na Tailândia.

No contexto da crise estrutural do capitalismo, após a década de 1970, a atuação financeira do BM perdeu espaço, frente aos graves problemas mundiais, sobressaindo-se o seu papel enquanto ator político e intelectual na prescrição de programas de ajustes estruturais aos países periféricos (PEREIRA, 2010). Na década de 1990, estes programas alcançaram todos os países da América Latina. Dentre as orientações do BM para a implementação do ajuste na região, estava a homogeneização das modalidades de gestão pública dos países, que deveria ser realizada por meio de reformas dos Estados. A posição do BM sobre a atuação do Estado situava-se entre o “intervencionismo” e o “Estado mínimo”, o que a aproxima das teses do neoliberalismo da terceira via (PEREIRA, 2010).

A reforma do Estado, visando sua modernização, segundo a proposta do BM, incluía a

criação de uma nova estrutura de produção de ‘bens públicos’ (saúde, educação, saneamento, água, etc) por meio de arranjos público-privados, substituindo ‘um sistema em que o próprio Estado produz e distribui os bens públicos por outro em que é o setor privado que os produz e distribui e o Estado desenha as políticas e o marco regulatório, supervisionando seu fornecimento’ [...] e a reforma da administração pública, com base na introdução de princípios mercantis [...] (PEREIRA, 2010, p. 369)

No rol das prescrições do BM sobre o novo papel a ser assumido pelo Estado, neste contexto, encontram-se as recomendações para a reformulação de setores estratégicos do Estado, como a educação e a administração pública. No primeiro setor, recomendava-se a descentralização administrativa, o estímulo à competição entre escolas públicas e privadas, a desarticulação dos sindicatos de professores e a política de remuneração dos profissionais com base nas metas de desempenho. No segundo, prescrevia a incorporação dos métodos de gestão do setor privado, a descentralização, a gestão orientada à satisfação do cliente, o enxugamento da máquina estatal, com a transferência de atividades para o setor privado e a competição por financiamento entre os órgãos públicos (PEREIRA, 2010, p. 386-387).

Como será observado no tópico seguinte, as recomendações do Banco Mundial estão muito presentes na trajetória brasileira, tanto no que diz respeito à redefinição das funções do Estado, quanto em relação às agendas das reformas da educação e na administração pública, o que reforça a sua forte ingerência sobre a política brasileira.

## **2.2 Reforma do Estado no Brasil: o contexto da reforma educacional brasileira da década de 1990**

No Brasil, a implementação dos preceitos do neoliberalismo como política de Estado ocorreu a partir da década de 1990, já sob as luzes das determinações do Consenso de Washington para os países da periferia do capital. Neste momento, segundo Martins (2007), a experiência da ortodoxia neoliberal em diversos países centrais já havia revelado seus limites e inconsistências na superação da crise estrutural da acumulação do capital, o que motivou um revisionismo no seu projeto societal vigente. Dessa forma, a neoliberalização do Brasil ocorreu nos marcos deste novo projeto societal, o neoliberalismo de Terceira Via (NEVES; SANT'ANNA, 2005; MARTINS, 2007).

A consolidação do neoliberalismo no Brasil, a partir do governo FHC (1995-2002), teve como um dos seus elementos o projeto de reforma na aparelhagem estatal brasileira, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, que ficou sob o comando de Bresser-Pereira. A condução desse projeto pautou-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que, segundo Peroni (2013, p. 20), “teve influências do neoliberalismo, tanto no diagnóstico de que a crise está no Estado como na estratégia de privatização, que é parte do plano, mas também sofreu influências da Terceira Via”.

A justificativa para a reforma, conforme o Plano Diretor, consistiu na necessidade de superação da crise do próprio Estado, que teria se desviado das suas funções sociais para ocupar-se com o setor produtivo, acarretando “além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação” (BRASIL, 1995, p. 6). Na lógica gerencial, adotada pelo MARE, a crise era do próprio Estado e, como tal, definida no Plano como uma crise fiscal e como o esgotamento da estratégia estatal de intervenção na economia e a superação do modelo burocrático de administração.

Pautado numa concepção produtivista do serviço público, o Plano Diretor defendia a necessidade de modernizar a administração pública brasileira através de uma reforma

gerencial, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão” (BRASIL, 1995, p. 7). Ou, conforme destaca Oliveira (2015), esta lógica, instalada para reestruturar o Estado brasileiro, teve como base a economia privada e a priorização da eficiência no serviço direcionado ao cidadão, visto agora como cliente privilegiado dos serviços públicos numa sociedade democrática.

Com este modelo de gestão dos serviços públicos pretendia-se modernizar o Estado, canalizando sua atuação para a redução dos gastos públicos e para a focalização das políticas sociais para os mais pobres. As consequências da introdução desta racionalidade gerencial na administração pública brasileira são sentidas, segundo Oliveira (2015), no esmaecimento das concepções de direito e de público. O direito social do cidadão passa a ser concebido como um serviço, a ser ofertado a um consumidor, submetido às regras de mercado. Dessa concepção decorre o discurso da concorrência entre agentes públicos e privados, da terceirização dos serviços, da gestão por resultados, da responsabilização e da prestação de contas dos agentes públicos sobre os serviços prestados pelo Estado, vinculando o conceito de *accountability* à reforma gerencial.

Definida a necessidade da reforma do aparelho do Estado<sup>14</sup>, o MARE orientou e instrumentalizou este processo, inspirado no modelo gerencial do setor privado. Segundo o Plano Diretor, a reforma deveria ser concebida dentro de uma perspectiva de redefinição das funções do próprio Estado (BRASIL, 1995) que, deveria deixar de ser o responsável direto pela execução e prestação de serviços públicos, incluindo a educação, para tornar-se seu regulador ou promotor, via criação de um setor público não-estatal<sup>15</sup>.

A partir das redefinições da função do Estado, demandadas pelo capital, o Plano dividiu o aparelho de Estado<sup>16</sup> em quatro setores: um núcleo estratégico, responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas; um setor de atividades exclusivas ao Estado, como a cobrança e fiscalização dos impostos; um setor de atividades não-exclusivas ao Estado, que inclui a educação e que pode ser ofertada pelo setor público não-estatal; e um

---

<sup>14</sup> O Plano Diretor traz uma distinção entre a reforma do aparelho do Estado e a reforma do Estado. A primeira “tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12), enquanto a segunda significa um projeto amplo, que envolve as várias áreas do governo.

<sup>15</sup> A transferência de serviços não-exclusivos do Estado para este setor público não-estatal corresponde, dentro do Plano, ao programa de publicização, que é um dos aspectos da reforma do Estado, assim, compreende-se que “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado” (BRASIL, 1995, p. 12)

<sup>16</sup> O aparelho do Estado é conceituado no Plano como administração pública *lato sensu*, que “compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial” (BRASIL, 1995, p. 41)

setor de produção de bens e serviços para o mercado, que inclui atividades voltadas ao lucro, que deveria ser repassadas para o setor privado (BRASIL, 1995).

Para cada setor definido pelo Plano Diretor foi atribuído um tipo de gestão e uma forma de propriedade. Quanto ao tipo de gestão, o Plano considerou como válidos dois modelos administrativos, o burocrático e o gerencial. Apesar das críticas à administração weberiana e exaltação ao modelo inspirado na gestão privada, o documento reconheceu que, tendo em vista a garantia da efetividade das decisões do núcleo estratégico, para este setor, seria mais adequado manter elementos da administração burocrática, associados ao gerencialismo. Nos demais setores, onde a qualidade e a eficiência dos serviços são considerados mais importantes que a efetividade, prevaleceu a orientação para o tipo gerencial de gestão.

Quanto à forma de propriedade, os dois primeiros setores deveriam permanecer na esfera estatal, os serviços não-exclusivos deveriam ser repassados para a esfera pública não-estatal, através do processo de “publicização”, e a produção de bens e serviços para o mercado deveria ser transferida para a esfera privada, por meio das privatizações (BRASIL, 1995). Neste aspecto do Plano compreende-se a presença dos princípios da Terceira Via, sob os quais o Estado deveria estabelecer novas relações com a sociedade civil, transferindo para ela a responsabilidade pela oferta de serviços que não seriam mais concebidos como competência governamental.

O MARE foi extinto ainda no governo FHC, no entanto, a reforma na aparelhagem estatal continuou orientando as ações do Estado durante o governo Lula da Silva (2003-2010). Segundo Peroni (2013), a presença do presidente Lula da Silva nos encontros da Governança Progressista<sup>17</sup> é um indicativo do alinhamento do seu governo às ideias da Terceira Via. A autora destaca também, como indicativo da continuidade da reforma, a intensificação das parcerias no governo petista e da incorporação dos princípios gerencialismo no seu plano de gestão (PERONI, 2013). Antes, porém, de adentrar o tema da reforma gerencial na administração pública, a partir do governo Lula, pretende-se situar a reforma educacional brasileira, implementada a partir dos anos 1990, dentro deste contexto da reforma do Estado orientada pelo Plano Diretor.

Embora tenha definido que o subsídio à educação básica continuaria como uma atividade exclusiva do Estado, o Plano Diretor tratou a oferta educacional como uma

---

<sup>17</sup> Nome inicialmente dado à Terceira Via (PERONI, 2013). Seus representantes promoveram “um fórum para trocas de experiências e definição de agendas comuns” (MARTINS, 2007, p. 62), que ficou conhecido como “Cúpula da Governança Progressiva”.

atividade não-exclusiva do Estado. Este tônico marcou a gestão de FHC no campo educacional. Sob o comando de Paulo Renato de Souza, a atuação do Ministério da Educação, entre 1995 e 2002, partiu do pressuposto de que a responsabilidade pela educação pública não era apenas da União. Dessa forma, o programa educacional deste período, o “Avança Brasil”, teve como mote a parceria da União com outros setores, tanto dos entes subnacionais quanto da sociedade civil.

Segundo Hage (2000), os empresários e a grande mídia foram interlocutores especiais na difusão da proposta conduzida pelo MEC, contribuindo para criar uma mobilização social em prol da educação pública. No entanto, ainda conforme este autor, o discurso da mobilização social tem um efeito retórico, uma vez que não contribuiu para uma mudança nas práticas conservadoras de gestão. Ao invés disso, contribuiu para o sucesso da estratégia do Estado de descentralizar a operacionalização das políticas educacionais, mantendo a centralidade do executivo federal na sua elaboração e definição (HAGE, 2000).

Neste contexto, a atual legislação educacional brasileira foi redefinida. Marcam este período a criação do Conselho Nacional de Educação, através da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995; a regulamentação do processo de escolha de dirigentes universitários, Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995; a criação, por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, e sua regulamentação; e a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

Além das mudanças no marco legal da educação, Hage (2000) também destaca outras políticas implantadas pelo governo que contribuíram para a construção de um consenso passivo na sociedade em torno do seu projeto e que contribuíram para alterar o cotidiano das escolas. São elas, a definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a Educação Básica (PCNs), a formação, em diferentes níveis, de seus intelectuais orgânicos, financiados pelo Banco Mundial, para consolidar a visão neoliberal no campo educacional, a efetivação de iniciativas pedagógicas que contribuem para a correção do fluxo escolar no ensino fundamental, a implantação da gestão democrática neoliberal nas escolas públicas e a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Oliveira (2015) caracteriza as políticas do Governo FHC a partir de quatro aspectos: as políticas de currículo, as políticas de gestão, as políticas de financiamento e as políticas de avaliação. O primeiro aspecto está voltado à formação do trabalhador para o processo de

produção flexível, mediante o desenvolvimento de competências e capacidades. O segundo está voltado à introdução da lógica privada de gestão, direcionada ao aumento da eficiência e da produtividade.

Os dois últimos aspectos são analisados por Oliveira (2015) de forma relacionada, compreendendo que dentro da lógica mercantil do custo-benefício, o financiamento passa a ser vinculado à avaliação. Ou seja, a União condiciona a concessão do financiamento aos resultados das avaliações em larga escala. No concernente às políticas de avaliação, o autor destaca a centralidade que os testes em larga escala vem adquirindo no discurso reformista e o seu uso para atender a dois interesses, o de controlar e regular a educação e o de introduzir a lógica do mercado na educação. Esta análise é reforçada por Freitas (2007), ao estabelecer que desde o ano de 1988, quando foi criado o SAEB, a avaliação em larga escala vem emergindo na política educacional como mecanismo de regulação estatal.

Outro aspecto prioritário da reforma educacional deste período, segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), é a questão do acesso e da permanência de todas as camadas da população na escola. Esta preocupação deixa claro o alinhamento do governo FHC à metas estabelecidas no Programa de Educação para Todos, fixadas na Tailândia em 1990. Para o alcance da universalização, foram desenvolvidos alguns programas como o “Acorda Brasil! Tá na hora da escola”, a “Aceleração da aprendizagem”, o “Guia do livro didático – 1ª a 4ª séries” e o “Bolsa-Escola”.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) citam outros programas importantes criados no período. Classificando-os em quatro campos de atuação: o do financiamento, o das novas tecnologias, o da gestão e o da avaliação. No campo do financiamento, destacam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), além do já mencionado FUNDEF; relacionados às tecnologias, há a criação da TV Escola e do Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO); no âmbito da gestão, está o processo de municipalização; e por fim, no campo da avaliação, cabe destaque à implementação do Censo Escolar, do SAEB, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (Provão) (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2011).

A despeito do discurso da União, nesta fase das reformas, incorporar elementos da pauta dos movimentos progressistas, sobretudo aqueles em defesa da escola pública nos debates da constituinte, suas ações contribuíram mais para a construção de outro projeto educacional, inspirado na racionalidade mercantil. Nele, a educação é vista como um setor

estratégico para impulsionar o desenvolvimento econômico do país e possibilitar sua inserção competitiva no mercado mundial. Esta contradição esteve presente, inclusive, na elaboração da própria LDB. Segundo Oliveira (2015, p. 632),

seu texto espelha ao mesmo tempo as demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, garantindo a expansão da escolaridade e o reconhecimento à diferença, ao mesmo tempo em que reforça nova racionalidade escolar atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e ao sistema.

Como percebe-se nas análises dos autores, as iniciativas implementadas no período conduzem à centralidade da avaliação no escopo da reforma educacional. Um aspecto para compreender esta centralidade é a sua recomendação pelos organismos internacionais, para os quais a avaliação é vista como fonte de informações precisas sobre os problemas educacionais e como recurso necessário à nova gestão (FREITAS, 2005).

No tópico seguinte será apresentado o contexto das reformas do Estado e da educação brasileiras durante os governos neoliberais de terceira via conduzidos por Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), nos quais pode-se verificar a continuidade das iniciativas gerenciais e a intensificação do uso das avaliações em larga escala no país, permitindo a consolidação das políticas de *accountability* educacional.

### **2.3 A continuidade das reformas neoliberais da Terceira Via no Brasil: o aprofundamento do gerencialismo e a consolidação das políticas de *accountability* na educação pública brasileira**

A modernização do Estado brasileiro e a sua adequação às exigências da economia mundial demandou reformas no Estado e na educação, que implicou na adoção de um novo modelo de gestão pública, com tendências gerenciais e inspirados nos parâmetros da economia privada (OLIVEIRA, 2010). Durante o governo FHC (1995-2002) o tema da reforma do Estado esteve bastante presente, sobretudo, durante a atuação do MARE. Com a eleição de Lula da Silva, em 2003, e a ascensão dos chamados governos “democrático-populares” (OLIVEIRA, 2015) o tema desapareceu dos discursos oficiais, permanecendo, no entanto, nas ações do governo federal. Sob esta ótica, o presente tópico, pretende discutir a continuidade das reformas neoliberais de terceira via na aparelhagem estatal e no setor educacional.

Compreende-se que a nova conjuntura representada pela vitória de Lula da Silva (PT) nas eleições presidenciais de 2002 colocou no poder o grupo político mais próximo do projeto democrático-popular, em detrimento ao projeto liberal-corporativo que predominou no período anterior. No entanto, embora o projeto de governo tenha mudado, parte-se do pressuposto de que não houve uma ruptura no projeto de Estado e sociedade em construção desde a década de 1990, representando uma série de contradições no contexto que se seguiu até o final do governo Dilma Rousseff em 2016.

Em sua tese sobre a relação entre o primeiro mandato de Lula (2003-2006) e a agenda reformista implementada na década de 1990, Silva (2008) argumenta que o Partido dos Trabalhadores (PT) estabeleceu uma posição ambígua em relação às propostas de reformas no Estado. Conforme a análise empreendida pelo autor, desde a primeira candidatura de Lula, em 1989, até as eleições de 2002, quando o partido saiu vitorioso, os programas de governo petistas foram sofrendo mudanças significativas, rompendo com o discurso mais ideológico, que predominava inicialmente, até alcançar uma perspectiva mais próxima das ideias da socialdemocracia (SILVA, 2008).

Segundo Silva (2008), ora o partido absorvia alguns elementos base das reformas, ora os criticava. Esta ambiguidade é apontada, pelo autor, como um empecilho que dificulta a caracterização do Governo Lula, seja como representante da ruptura ou da continuidade das medidas do governo anterior. O autor acrescenta a ausência de um discurso claro, durante o primeiro mandato de Lula, quanto às questões relativas à gestão pública e à reforma administrativa, o que, para ele, representava um claro sinal de continuidade do projeto que estava em curso, mesmo após a extinção do MARE, em 1999, e sua substituição pela Secretaria de Gestão (SEGES). É importante frisar que a extinção do Ministério não significou o fim da reforma do Estado, pelo contrário, aproxima-se mais da compreensão de que seu fim representou um sinal de sua consolidação, o que se deu com as mudanças no aparato legal aprovadas no segundo mandato de FHC (SILVA, 2008).

A análise empreendida por Oliveira (2015) sobre a nova gestão pública nos governos petistas coaduna com a visão de Silva (2008). Apesar das mudanças ocorridas no país e, mais especificamente, no setor educacional, os governos democrático-populares não romperam com a racionalidade das gestões que os antecederam no que diz respeito à gestão pública. Esta racionalidade, segundo a autora, instalada no país a partir da década de 1990, carrega a lógica da reestruturação do Estado com base nos princípios da economia privada. Seu objetivo consistia em modernizar o Estado, canalizando sua atuação para a redução dos gastos públicos e para a focalização, nos mais pobres, das políticas sociais.

Outro sinal da continuidade, no governo do PT, da racionalidade reformista anterior foi a efetivação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE). O PNAGE já vinha sendo construído desde o ano de 1998, mas só teve início, de fato, a partir da assinatura de um contrato entre a União e o BID, em 2006, para liberalização de empréstimos aos Estados e ao Distrito Federal, realizado já no Governo Lula. O programa foi concebido como um instrumento para a disseminação de boas práticas na administração pública, mediante intercâmbios entre os Estados, o Distrito Federal e a União.

Composto por componentes que envolvem, dentre outros, a modernização das estruturas organizacionais e dos processos administrativos e a cooperação na gestão pública, o PNAGE tem como objetivo “melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público” (BRASIL, 2006). Segundo Guberman e Knopp (2009), o desenvolvimento do programa seguiu a mesma lógica da reforma do Estado do MARE, inspirada nos princípios da administração pública gerencial.

O tema da reforma do Estado só voltou a aparecer mais abertamente no discurso do governo federal durante o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2014-2016), quando, por meio do Decreto nº de 05 de outubro de 2015, foi criada a Comissão Especial da Reforma do Estado, com o objetivo de aumentar a eficiência da gestão pública e reduzir os gastos públicos. A criação da comissão compôs o conjunto de medidas da reforma administrativa. Seu objetivo consistia em propor medidas para o aumento da eficiência na gestão pública através da redução dos seus custos, por meio de medidas como o fomento à inovação e à adoção dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública federal (BRASIL, 2015)

No campo educacional, o primeiro governo Lula (2003-2006) não imprimiu mudanças significativas, mantendo, por exemplo, os vetos de FHC sobre as metas do PNE 2001/2010 que faziam referência ao financiamento da educação. Durante este período foi adotado o programa educacional intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”, que constava de três diretrizes: 1. A democratização do acesso e a garantia da permanência do aluno na escola; 2. Qualidade social da educação; 3. Instauração de um regime de colaboração e a democratização da gestão. Estas diretrizes, diante do contexto de contradições, não lograram o êxito esperado, visto que houve o predomínio da visão gerencial, que se contrapõe à gestão democrática. (LIBANEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

A manutenção da mesma racionalidade do governo anterior pode ser evidenciada na ênfase dada às políticas de avaliação em larga escala, que se expandiram nos anos seguintes. Houve a reestruturação do SAEB, em 2005, com a criação da Prova Brasil. Em 2006 foi ampliada, para todos os 27 estados, a amostra de estudantes brasileiros avaliados pelo Programme for International Student Assessment (PISA) e em 2007 teve a criação do IDEB, só referindo as iniciativas de avaliação da educação básica. O enfoque dado à avaliação revela o teor gerencial das políticas adotadas pelo governo durante este período, pois, como destaca Oliveira (2015), ela consiste em um dos principais mecanismos de regulação adotados pela Nova Gestão Pública (NGP). É por meio dela que monitora-se a eficiência educacional, tida pela NGP como um sinônimo de qualidade.

A despeito dos poucos avanços no setor educacional durante o seu primeiro mandato, as mudanças começaram a ser sentidas no segundo mandato Lula (2007-2010), na gestão do então ministro da educação Fernando Haddad (PT-SP). O marco dessas mudanças, que passou a caracterizar as políticas para o setor ao longo da década seguinte, foi o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Compromisso TPE). Embora seja apontado como um grande salto positivo na solução dos problemas educacionais brasileiros<sup>18</sup>, 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.

Saviani (2009) classificou o PDE como uma política ousada, promissora e polêmica. Para ele, não trata-se necessariamente de um plano, mas um conjunto de ações adotadas pelo MEC. Era composto inicialmente por 29 ações, que foram ampliadas em 2009 para 41, agrupadas em 04 grandes áreas: a educação básica, a educação superior, a educação profissional e tecnológica e a alfabetização. Entre as ações, destacam-se o Guia de Tecnologias Educacionais, ação que sofre uma forte ingerência do empresariado e das consultorias privadas; o EDUCACENSO, instrumento que é utilizado como base de dados para a composição do IDEB; o PDE Escola, que consiste numa ferramenta de gestão escolar, através da qual a União presta apoio técnico e financeiro às escolas com baixos índices; a Provinha Brasil, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

---

<sup>18</sup> Segundo Saviani (2009), o PDE teve uma repercussão favorável pela opinião pública por apresentar-se como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar o problema da qualidade da educação brasileira.

(FUNDEB); o próprio IDEB, adotado como parâmetro para medir a qualidade da educação no país; o Piso do Magistério e os Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR).

O Decreto nº 6.094 (2007) definiu o Compromisso TPE como uma conjunção de esforços em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, na qual a União assumiria o papel de incentivar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação de 28 diretrizes anunciadas no próprio documento. Através do Decreto também foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e definido que a vinculação dos entes subnacionais ao PDE deveria ocorrer por meio da assinatura de um Termo de Adesão Voluntária, a partir do qual se comprometiam com a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), condição para o recebimento do auxílio técnico e financeiro da União.

A proposta adotada pelo MEC consubstanciada no Compromisso TPE, segundo Rossi, Bernardi e Uczak (2013), está alinhada às reformas educacionais desenvolvidas desde a década de 1990, mantendo a lógica neoliberal na adoção das políticas educacionais. Os autores também destacam o caráter de política intergovernamental assumido pelo Plano de Metas e descrevem o PAR como um planejamento multidimensional da política da educação para o período de quatro anos. Segundo os autores, há uma contradição na política adotada pelo MEC, por um lado ela permite um avanço na questão da assistência técnica e financeira e no diagnóstico da realidade local por parte da União, visando romper com as práticas clientelistas e propiciar a participação democrática dos entes subnacionais. No entanto, por outro lado, a mesma proposta incorpora “elementos que desresponsabilizam o Estado como executor da política, transferindo a qualificação da educação para as parcerias com entidades do setor privado que se pautam pela lógica de mercado” (ROSSI, BERNARDI, UCZAK, 2013, p. 216).

Um elemento central para a compreensão da política educacional inaugurada com o PAR é o preceito constitucional do “Regime de Colaboração”. Ainda há pouco aprofundamento nas discussões acerca do regime de colaboração (SILVA, 2017) e ele deve ser analisado à luz do contexto federativo brasileiro. O atual modelo federativo brasileiro, inscrito na Constituição Federal de 1988 é composto por três entes federados, a União, com poderes soberanos, e os Estados e Municípios, dotados de autonomia federativa. Neste modelo, classificado como um federalismo cooperativo, a relação entre União e os Estados-membro é mais equilibrada (CURY, 2010).

O regime de colaboração, portanto, é a forma assumida pelo federalismo cooperativo para a garantia do direito à educação. A mesma constituição atribui responsabilidades

prioritárias a cada ente federado quanto à oferta da educação escolar, prescrevendo que cabe à União as funções redistributiva e supletiva, através do apoio técnico e financeiro aos Estados, Distrito Federal e municípios. A partir desta divisão de responsabilidades, a União, responsável pelo sistema federal de ensino, não assume a responsabilidade direta pela oferta da educação básica, nem pode, em virtude da autonomia dos entes subnacionais “impor a aceitação e a promoção de responsabilidades de ações e de programas para estados e municípios” (LIRA, 2013, p. 26), restando-lhe adotar estratégias para adesão voluntária destes entes às suas políticas.

Embora contida no texto constitucional, a materialização do regime de colaboração não se apareceu nos discursos reformistas da década de 1990. A preocupação com o tema faz-se presente a partir do primeiro mandato de Lula, sendo inserida como uma das diretrizes do seu plano de governo. O PAR, nesse sentido, é, talvez, a iniciativa mais contundente no intuito de estabelecer fortes relações de colaboração entre os municípios e a União, apesar de apresentar limitações do cumprimento deste propósito (SILVA, 2017). Para este autor, a efetivação do regime de colaboração no PAR esbarra nas condições reais vivenciadas pelos municípios e seus sistemas educacionais, tanto no diz respeito ao baixo grau de democratização dos seus processos decisórios, quanto no que se refere às suas condições materiais e financeiras, decorrentes dos poucos recursos disponíveis nos municípios para a garantia da oferta de uma educação pública com qualidade (SILVA, 2017).

Desse modo, os municípios, em virtude da sua menor capacidade de arrecadação, assumem, segundo Silva (2017), uma condição de submissão e obediência em relação às metas e regras estabelecidas pelo governo federal. Subordinando seu planejamento educacional às diretrizes traçadas pelo MEC em troca do recebimento das transferências voluntárias da União. Limita-se, dessa forma, o grau de autonomia dos municípios quanto à sua tomada de decisões e reforça-se o papel regulador do Estado, que dentro da lógica neoliberal de terceira via, preconizada pelos organismos internacionais, significa a transferência das responsabilidades pela oferta da educação escolar pública, da União para os Estados e municípios, mantendo, porém, sua centralidade na formulação e avaliação das políticas do setor. Nesse sentido, torna-se inviável a afirmação do município como ente federado autônomo.

Compreende-se, pois, que o fortalecimento das políticas de avaliação em larga escala e de responsabilização e prestação de contas, ocorrido na década subsequente à implantação do PDE, bem como o fortalecimento da atuação da União como indutora de políticas é o resultado desse processo de descentralização das responsabilidades da União, visando a

materialização do regime de colaboração. Embora se reconheça o avanços nas relações entre os entes federados com a adoção do PAR, deve-se alertar para o fato de que, sem promover discussões mais profundas acerca das condições em que esta política foi implementada, ela pode resultar numa forma de colaboração fundada em condicionalidades e na dependência dos municípios em relação ao poder central, ferindo sua autonomia e reforçando a lógica produtivista a qual vem sendo submetida a educação brasileira.

Em uma análise geral, segundo Oliveira (2015), o governo Lula foi caracterizado por uma política educacional pendular e ambígua, o que permaneceu no governo seguinte, de Dilma Rousseff (2011-2014). Por um lado, desenvolveram programas sociais para aqueles setores excluídos historicamente, por outro, mantiveram o atendimento às demandas dos setores empresariais. Entre alguns avanços na legislação educacional durante os governos de Lula destacam-se as Emendas Constitucionais nº53/2006 e 59/2009, que ampliaram o ensino fundamental para 9 anos e aumentaram o tempo de escolaridade obrigatória, passando a ser de 4 a 17 anos. Este movimento pendular e ambíguo dos governos petistas é compreendido, na leitura gramsciana do Coletivo, que dá a sustentação teórica a esse estudo, como a execução de um projeto de conciliação de classes, no qual os interesses da classe empresarial foram fortemente favorecidos. O que reforça a proposição de que os governos democrático-populares representaram a continuidade do projeto de sociabilidade neoliberal da Terceira Via, alinhado à política econômica do capital internacional.

Quanto ao fortalecimento da atuação empresarial no setor educacional, a partir desse período, compreende-se que ocorreu em duas frentes. A primeira, através da atuação dos empresários no campo da formulação das políticas educacionais, aumentando seu poder de influência no setor. A segunda, mediante o arrefecimento da resistência dos movimentos organizados do campo do trabalho às investidas do setor empresarial, que se estendeu ao longo dos governos petistas.

Segundo Martins (2013), o interesse demonstrado pela classe empresarial em relação à educação escolar não é um fenômeno recente no Brasil, sua atuação remete à Era Vargas. No entanto, sua atuação mais sistemática ocorreu a partir da década de 1990 e pautou-se em torno do projeto neoliberal, representando uma reação à crescente mobilização popular e a defesa da economia de mercado, sendo guiada pela ideologia da responsabilidade social (MARTINS, 2013). Movimento semelhante de atuação empresarial é destacado por Freitas (2012), ao tratar dos “Reformadores Empresariais” da educação nos Estados Unidos. De acordo com Freitas (2012), este movimento formado por políticos, empresas, institutos, etc., desde a década de 1980 vêm atuando na formulação de políticas para a educação norte-americana.

No Brasil, o equivalente aos *Corporate reformers*<sup>19</sup> foi o movimento Todos Pela Educação (TPE), organismo criado na primeira década dos anos 2000 e que teve forte influência durante o período dos governos democrático-populares. Segundo Martins (2013), até o início dos anos 2000, a perspectiva de intervenção empresarial na educação brasileira estava concentrada no âmbito dos municípios. Sua atuação na formulação das políticas no âmbito federal só ficou mais evidente durante o governo Lula, quando tiveram participação direta na formulação do PDE e do novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), que foi sancionado pela presidenta Dilma Rousseff em junho de 2014.

O organismo Todos Pela Educação foi criado em 2005, a partir da realização do seminário “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina”, evento em que um grupo de empresários brasileiros traçaram metas e estratégias para a construção de um pacto em defesa da educação básica no Brasil (MARTINS, 2009). Partindo do pressuposto que a baixa qualidade da educação brasileira acarretava problemas para a capacidade competitiva do país e de que o governo era incapaz, técnica e politicamente, de realizar as políticas educacionais de acordo com os interesses do capital, o TPE apresentou-se como um *think tank* da área educacional, com a missão de produzir e difundir conhecimentos e ideias para o setor (MARTINS, 2009).

Segundo Martins (2009, p. 25), o TPE compreende que “a melhoria da qualidade da educação brasileira só poderá ser alcançada mediante uma ampla mobilização de forças compostas por ‘atores’ da sociedade civil e por órgãos da sociedade política”, o que o vincula aos preceitos do neoliberalismo de terceira via. A inserção de interlocutores do organismo nas instâncias do Executivo e Legislativo federal e a transformação das suas propostas em legislação nacional, quando as metas do TPE foram incorporadas ao PDE (2007), embora tenham sido apresentadas como parcerias, significou, de fato, uma estratégia da classe empresarial visando alcançar a hegemonia do seu projeto societal (MARTINS, 2009).

Esse pensamento coaduna com a discussão apresentada por Rossi, Bernardi e Uczak (2017), que afirmam que há um forte movimento empresarial no Brasil, alinhado ao capitalismo internacional, que atua consciente de sua organização como classe, mas que nega a existência do conflito de classes e que buscam um consenso em torno do seu projeto educacional, a partir da construção de uma interlocução com o Estado (sentido estrito). Neste sentido, segundo estes autores

---

<sup>19</sup> Termo cunhado por Diane Ravitch para representar os reformadores empresariais norte-americanos, cuja atuação teve início na década de 1980 com a publicação do relatório “A nação em risco” (FREITAS, 2012).

a ideia de hegemonia ficou evidente na medida em que os empresários enquanto classe, incorporaram a seu discurso algumas bandeiras históricas, que ao mesmo tempo que arrefecem o conflito de classes, conseguem construir consenso em torno de ideias, resignificando-as e imprimindo sua visão de qualidade pautada no mercado, que passa a ser parâmetro para as soluções aos problemas educacionais (ROSSI, BERNARDI, UCZAK, 2017, p. 372).

Foi nessa perspectiva que a classe empresarial passou a influenciar a pauta educacional do Estado brasileiro, apresentando-se como fornecedor do Estado na oferta de serviços que eles mesmos, através de consultorias, indicam que ser necessários para a eficiência do Estado.

A influência empresarial nas políticas educacionais do período em tela, é analisada por Araújo (2012). A autora aponta que um atalho silencioso que o empresariado brasileiro encontrou nesse intuito foi aprovação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE's), presente na estrutura do PDE. Os ADE's começaram a ser operacionalizados em 2008 através da parceria do TPE com os três níveis de governo, fundações e instituições e remetem ao princípio da territorialidade contida no PDE. São definidos como um trabalho em rede que busca a solução conjunta das dificuldades da área educacional, mediante a troca de experiências entre municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas parecidas (ARAÚJO, 2012).

O conceito de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE's), segundo Araújo (2012), tem origem em outro conceito trazido do mundo empresarial, que é o de Arranjos Produtivos Locais (APL). Oriundos do contexto de crise do capitalismo e da ascensão neoliberal, os APL's partem da definição da atuação do Estado em rede, incorporando ao setor educacional categorias como território, integração entre atores, cooperação, protagonismo local e gestão em rede. Sua inserção neste setor configurou-se como uma estratégia empresarial, diante das brechas legais sobre a definição do regime de colaboração, para introduzir sua lógica de cooperação, despolitizando a questão da dinâmica federativa do país (ARAÚJO, 2012).

Diante do exposto, percebe-se que a lógica gerencial, trazida pelo setor privado, permaneceu presente nas políticas de educação do Brasil durante os governos democrático-populares através da atuação do setor empresarial. O fortalecimento da atuação dessa classe, como mencionado anteriormente, passou pelo enfraquecimento da resistência do campo do trabalho, decorrentes das estratégias de conciliação de classes adotadas pelo governo neste período e que tiveram um forte impacto na elaboração do atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Segundo Neves (2013), diferente do processo de elaboração do PNE

(2001-2010), que foi marcado pelo embate entre dois projetos distintos, a construção do atual plano foi caracterizada pela concertação social, com a apresentação de um projeto único, que supostamente atenderia aos interesses das diferentes classes, sem espaços para antagonismos.

Este processo teve início com a elaboração de um documento-base, que contou com a participação do setor empresarial, no qual foram apresentadas as metas que seriam debatidas nas conferências locais e nacional de educação. A participação dos segmentos do campo do trabalho se deu no âmbito das conferências, quando as metas anteriormente traçadas pelos empresários era ratificadas pelos educadores como decisões coletivas e democráticas. Este modelo de participação está situado, conforme Silva (2013), nos marcos do neoliberalismo da terceira via e contribui para a construção de consenso em torno das políticas educacionais em curso desde o PDE (2007).

Conclui-se, pois, acerca deste período, que a despeito de uma mudança na conjuntura política, em relação aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, e das mediações na execução das políticas neoliberais de terceira via, que resultaram em hibridismos e contradições na implantação das reformas no Estado e na Educação, os governos democrático-populares não romperam com a lógica gerencial e foram importantes para o fortalecimento das políticas de *accountability* na educação pública brasileira.

A contextualização empreendida neste capítulo teve por finalidade estabelecer conexões entre a forma assumida pelo Neoliberalismo de Terceira Via e pelo gerencialismo nos níveis mundial e nacional, ao longo das últimas três décadas, compreendendo sua relação com as políticas do setor educacional brasileiro. Nos próximos capítulos será apresentado o contexto específico da reforma gerencial no Estado e na educação do Ceará.

### **3. ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL NO CEARÁ: DA REFORMA GERENCIAL DA GESTÃO PÚBLICA À REFORMA EDUCACIONAL (1987-2006)**

O objetivo deste capítulo é compreender a instituição das políticas de *accountability* na educação cearense, a partir dos elementos trazidos pelo processo de reforma gerencial na gestão pública, iniciado no final da década de 1980, e pela reforma educacional iniciada no Estado na década de 1990. Para tanto, foi realizada a revisão bibliográfica e a análise de documentos acerca da modernização na administração pública do Estado, a partir de 1987, e das reformas conduzidas pelos governos da socialdemocracia brasileira (PSDB), no Ceará, no período de 1995 a 2006.

O capítulo inicia contextualizando as mudanças ocorridas na gestão pública cearense, decorrentes da consolidação do projeto de hegemonia burguesa, conduzido pelo empresariado cearense, sob o comando de Tasso Jereissati, durante o período classificado por Nobre (2008) como “Era Tasso” (1987-2002). Situa a reforma educacional cearense (1995-2002) no processo de reforma gerencial do Estado, destacando seus dois elementos centrais: a descentralização, via municipalização do ensino público, e a “democratização”, mediante a instituição da eleição de diretores escolares e da participação da comunidade local nos conselhos escolares.

Por fim, adentra o período da gestão de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), entre 2003 e 2006, que, ao dar continuidade à reforma gerencial, sob a lógica Neoliberal de Terceira Via, introduziu em seu plano de governo o modelo de gestão pública baseado em resultados. Para compreender como se deu a materialização da Gestão por Resultados na administração estadual e no setor educacional, foi realizada uma revisão bibliográfica e análise de documentos que teve como referência os seguintes documentos: a Nota Técnica nº 11 do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), intitulada “Gestão Pública por Resultados na Perspectiva do Estado do Ceará” (2004); a coletânea de artigos elaborados por técnicos do governo estadual, organizado por Holanda (2006), intitulado “Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados”; e os trabalhos de Vieira (2007, 2010).

#### **3.1 A reforma na aparelhagem estatal cearense: a “Era Tasso” (1987-2002)**

As propostas de redefinição das funções do Estado, pautadas no ideário neoliberal, visando maior eficiência nos serviços públicos, tiveram sua expressão na política cearense

através dos autointitulados “Governos das Mudanças”, que passaram a governar o Ceará após a eleição de Tasso Jereissati (PMDB-CE), em 1986 (ALBUQUERQUE, 2005). Trata-se de um bloco de poder originado do Centro Industrial do Ceará (CIC) que, segundo Albuquerque (2005), promoveu mudanças na administração do Estado, por meio de diversas reformas na aparelhagem estatal, dentre elas a reforma administrativa e fiscal (1987-1990) e a reforma educacional (1995-2000). A base de sustentação para estes governos.

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

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

A partir de então, os empresários cearenses, visando atender os seus interesses econômicos, ampliaram sua participação nas questões políticas, o que os levou à construção de um projeto governamental. Este projeto, segundo Nobre (2008), teve seus primeiros passos ainda na década de 1970, através da atuação do CIC, um aparelho privado de hegemonia da nova elite empresarial, composta, sobretudo, por jovens empresários, com formação de nível superior, que conduziam os negócios de suas famílias e estavam alinhados ao empresariado do eixo Rio-São Paulo (GONDIM, 1995; LIMA, 2007).

Após as eleições estaduais de 1982, este setor passou a defender com mais vigor a modernização na administração pública do Estado, considerada por eles como arcaica, ineficiente e viciada por práticas clientelistas, marcadas pelo patrimonialismo praticado pela elite dos coronéis que dominava o Estado até então. Com essas ideias, que propunham “mudanças” na política cearense, os empresários do CIC conseguiram reunir em torno do seu projeto, para as eleições estaduais de 1986, diversos segmentos da política que se posicionavam contrários às políticas dos coronéis, incluindo grupos da esquerda progressista, com o partido comunista (GONDIM, 1995).

Em sua análise sobre a cultura política no Ceará contemporâneo, Barbalho (2007) discute o nível de ruptura que o movimento mudancista provocou no cenário político do Estado, marcado nas décadas de 1960 e 1970 pela atuação dos coronéis. Neste período, o Ceará vivenciou um movimento político e econômico semelhante ao que ocorria no país, de

transição lenta e gradual para o fim do regime militar, que resultou na eleição em 1982 do coronel Gonzaga Mota (1983-1987). Assim, o primeiro governo civil, pós-regime militar no Ceará foi exercido por um coronel, representando a fragilidade da transição para o regime democrático (LIMA, 2007). A ruptura entre os dois regimes foi consolidada no processo eleitoral de 1986, quando foi construída uma polarização entre os empresários, representando a modernidade e o projeto de mudança, e os coronéis, cuja imagem foi associada à tradição, com feições atreladas às práticas de clientelismo e mandonismo.

Nas eleições de 1986, foi lançada, pelo CIC, a candidatura, ao governo do Estado do Ceará, do empresário Tasso Jereissati (PMDB-CE). Tasso havia sido presidente do mencionado aparelho privado de hegemonia burguesa no início da década de 1980, durante a sua fase de organização político-ideológica. A vitória eleitoral do empresário representou o início de um novo ciclo de hegemonia burguesa no Ceará, a hegemonia do grupo empresarial ligado ao CIC, segundo Nobre (2008), durou até o final do terceiro mandato de Tasso.

Partindo de uma análise gramsciana, esta autora define este período (1987-2002) como “Era Tasso”, um ciclo de hegemonia político-cultural e econômica com extraordinária força eleitoral no Estado do Ceará, que antecipou a hegemonia neoliberal no Brasil dos anos 1990. Nas palavras desta autora, o caráter central do projeto das mudanças era

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

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

Segundo Nobre (2008), construção do consenso em torno deste projeto empresarial, num contexto de maior liberdade democrática, teria que passar pelas eleições, daí a necessidade de legitimar o projeto diante de vários segmentos, atendendo suas pautas. A autora ainda analisa este período como um momento fundamental para a organização político-partidária dos empresários em âmbito nacional dentro do PSDB.

O período **mudancista**, iniciado na primeira gestão de Tasso Jereissati (1987-1990), foi pautado pelo discurso da modernização da administração pública, via reestruturação do

Estado e o fortalecimento do seu papel enquanto indutor do desenvolvimento econômico (LIMA, 2007), bem como pelo seu foco no investimento em recursos humanos e na modernização tecnológica, e pela sua preocupação com a austeridade financeira e fiscal, mantendo uma forte relação entre o Estado e a economia (GONDIM, 1995). Segundo Gondim (1995), o Governo Tasso Jereissati também iniciou a prática de um modelo de gestão caracterizado como uma proposta de modernização política que configurava um novo paradigma nas relações entre Estado, economia e sociedade. Com este paradigma, o governo buscava alcançar o equilíbrio no orçamento, a eficiência administrativa e a probidade na condução da gestão pública.

O projeto governamental iniciado no primeiro mandato de Tasso Jereissati, teve continuidade com a eleição, em 1990, do advogado Ciro Gomes (PSDB-CE)<sup>20</sup>. O novo governador, embora não fosse empresário, conduziu o governo do Estado entre 1991 e 1994, prosseguindo com a política do seu antecessor. Neste período, foram adotadas medidas para sanear as finanças do Estado, mediante cortes de gastos na folha de pessoal e com forte tendência à terceirização dos serviços. Estas medidas foram operacionalizadas pela implantação do Sistema Integrado de Contabilidade, pela reforma da Fazenda Pública, que passou por uma reestruturação organizacional e funcional e foi informatizada, e pelo corte nos gastos com pessoal (GONDIM, 1995).

Neste sentido, as duas primeiras gestões **mudancistas** foram marcadas pela reforma administrativa. Com este objetivo foi aprovada a Lei nº 11.809, em 22 de maio de 1991 (GONDIM, 1995), visando sanear as finanças do Estado. De acordo com Gondim (1995), os primeiros governos autodenominados **mudancistas** transpareceram uma imagem de isolamento e de prepotência, atribuindo as críticas recebidas aos chamados setores ligados ao ‘atraso na política’, em referência aos coronéis. Seus discursos defendiam a moralização da política e o combate ao atraso e à miséria, utilizados como mecanismos de convencimento popular em torno do seu projeto.

Os primeiros anos dos “Governos mudancistas” no Estado do Ceará acarretaram diversas mudanças quanto aos aspectos econômicos e sociais. Segundo Haguette (1999), houve um declínio do crescimento demográfico, acompanhado do aumento da população urbana. Também ocorreu o aumento da população economicamente ativa e do Produto Interno Bruto (PIB), com um aumento no peso da indústria em sua composição, em detrimento do

---

<sup>20</sup> Ressalte-se que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi criado em 1988. Em 1990, Ciro Gomes e Tasso Jereissati filiaram-se ao partido, enquanto o primeiro exercia o mandato como primeiro governador eleito pelo partido no Brasil, o segundo exercia a função de presidente nacional da sigla.

setor agropecuário. O crescimento na participação da indústria no PIB, segundo o autor, foi decorrente “de uma forte política de incentivos fiscais e financeiros, bem como à oferta da infra-estrutura necessária” (HAGUETTE, 1999, p. 145).

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

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

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

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

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

Os temas da reforma educacional dos governos Tasso Jereissati (1987-1990) e Ciro Gomes (1991-1994) podem ser encontrados nas mensagens anuais enviadas pelo Governo à Assembleia Legislativa (AL) do Estado e lidas na abertura anual dos trabalhos do legislativo. Os conteúdos destas mensagens demonstram que, desde o início da Era Tasso, havia um

mapeamento das matrículas da educação básica, relacionando-as com os gastos no setor. Somente no segundo mandato de Tasso Jereissati (1995-1998) o discurso, identificado nas mensagens à AL, avançou na lógica da racionalização e da “democratização” da gestão, fazendo referência aos processos de municipalização e de eleição de diretores, que marcaram a reforma educacional neste período.

Segundo a catalogação organizada por Vieira e Farias (2006), entre os anos de 1988 e 1991 as mensagens do governador Tasso Jereissati faziam referência aos resultados das matrículas por grau e modalidade, enquanto a mensagem enviada em 1990 trazia uma menção à modernização administrativa na educação. De 1992 a 1994 as mensagens enviadas por Ciro Gomes indicavam a existência dos programas educacionais “Programa Escola Pública de Boa Qualidade”<sup>21</sup> e o “Programa de Racionalização e Democratização da Gestão do Ensino”. Ambos estavam direcionados ao cumprimento dos objetivos do plano de Governo de Ciro Gomes.

Segundo Tavares (2002), o Programa de Racionalização e Democratização da Gestão do Ensino atuou tanto na esfera pública quanto privada. A relação com as escolas particulares ocorreu em forma de “parceria”, através da qual o governo comprava vagas para os estudantes de classe baixa, ao invés de criar vagas nas escolas públicas, e cedia professores e servidores para atuar no setor privado. Dessa forma, segundo a autora, o Estado avançou na privatização da educação. As ações do Programa na esfera pública buscaram implantar a descentralização administrativa, sob o discurso da autonomia escolar. Nesse sentido, foram ofertados, aos diretores escolares, treinamentos que os orientavam para uma racionalidade administrativa gerencial. A estes, também, cabia a gestão dos recursos públicos destinados às escolas (TAVARES, 2002).

A concepção de qualidade da educação e de racionalização da gestão presentes neste programa, segundo Tavares (2002), era pautada na perspectiva imposta pelo BM. Dessa forma, pode-se inferir que as ações do Governo do Ceará, neste período, já começavam a estabelecer os marcos da política de *accountability*, compreendendo a qualidade da educação na perspectiva da elevação dos indicadores mensurados nas avaliações externas. Evidencia esta inferência, a criação, em 1992, do “Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar”,

---

<sup>21</sup> O Programa Escola Pública de Boa Qualidade realizou ações no âmbito de estrutura física e junto à questão metodológica. No plano da estrutura física, o Governo de Ciro Gomes recuperou, equipou e edificou escolas, todavia não promoveu a expansão da rede oficial de ensino. “No âmbito metodológico, a SEDUC, durante, o mandato Ciro Gomes, promoveu quatro medidas de grande impacto: a universalização do telensino para as escolas oficiais, com curso de 5ª à 8ª série do ensino fundamental; redefinição dos currículos do ensino fundamental e médio; criação das escolas de referência e a divulgação do ideário construtivista no ensino - atingindo a metodologia e a concepção educacional -, a ser adotado em todas as escolas públicas, municipais e estaduais de ensino fundamental” (TAVARES, 2002, p. 123).

destinado aos alunos da quarta e da oitava séries das escolas estaduais. Durante a gestão de Ciro Gomes (1991-1994) ocorreram os três primeiros ciclos de avaliação do SPAECE. O primeiro, realizado em 1992, envolveu apenas as escolas estaduais de Fortaleza. O segundo ciclo, realizado em 1993, expandiu a avaliação para todas as escolas estaduais urbanas dos municípios que sediavam as 14 Delegacias Regionais de Ensino (DERE). No ciclo realizado em 1994, a avaliação passou a ser aplicada em parceria com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Os indicadores educacionais da primeira década dos “Governos Mudancistas” revelaram uma redução nos índices de analfabetismo entre os adultos, caindo de 37,4% em 1987 para 31,5% em 1997, no entanto, o analfabetismo ainda se configurava como um grave problema no setor. Em relação ao analfabetismo infantil, ao final do mencionado período, estava no patamar de 27,1%, considerado um índice muito alto se comparado às médias do Nordeste e do país (HAGUETTE, 1999). Segundo Haguette (1999), os indicadores educacionais que apresentaram avanço, neste período, estavam relacionados à ampliação do acesso à educação, ou seja, à quantidade de matrícula, sobretudo nas redes municipais, tendo em vista o processo de municipalização.

A melhoria quantitativa, em relação à universalização do acesso ao ensino fundamental, não foi acompanhada por outros indicadores que representam a qualidade, como os dados do fluxo escolar. Os dados referentes à 1997, apresentados por Haguette (1999), apontavam que a taxa de reprovação estava em 10,4%, a de evasão em 12,3% e a de repetência em 12,5%. Projetando os problemas decorrentes destes dados para a década seguinte, é possível afirmar que a questão do fluxo escolar, consequência da reprovação e evasão, junto à questão do analfabetismo infantil permaneceram como problemas a serem enfrentados pelo governo cearense, visto que foram esses elementos que levaram à formulação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

A reforma educacional cearense ocorreu de forma mais sistematizada a partir do segundo mandato de Tasso Jereissati. Segundo Lima (2007), sua vitória nas eleições para o governo do Estado, em 1994, para exercer um segundo mandato (1995-1998), representou a consolidação do projeto governamental do CIC. Neste período foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998) que buscava melhorar a qualidade da educação pública estadual. Para conduzir o seu programa educacional, o governador nomeou como secretário de educação o representante oficial do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Ceará e no Rio Grande do Norte, Antenor Naspolini. Com esta escolha, o

governo estadual esperava alcançar maior credibilidade junto ao BIRD, visando a possibilidade de aprovação futura de novos financiamentos externos (LIMA, 2007).

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

Implantar uma verdadeira transferência de responsabilidade e de recursos financeiros, caminhando para a municipalização do ensino fundamental até a 6ª série e para o regime de colaboração determinado na Constituição Federal e Estadual e inaugurando uma nova forma de relacionamento entre Estado e município (HAGUETTE, 1999, p. 152)

A postura do MEC e do Governo do Ceará, definida neste momento, os colocou numa nova relação com os municípios. Segundo Haguette, estes governos

Passaram de simples provedores ou repassadores de recursos financeiros para indutores de políticas educacionais, condicionando diversos convênios ao cumprimento municipal de diferentes requerimentos [o autor ainda reforça que] há uma insistência contínua sobre a participação e a parceria para se chegar a operacionalizar um regime de colaboração eficiente em termos do acesso, da permanência e da elevação do rendimento escolar dos alunos (1999, p. 155)

Observa-se, nas citações, que as iniciativas descentralizadoras adotadas na esfera federal e estadual cearense materializaram uma determinada concepção do preceito constitucional do regime de colaboração interfederativa no cumprimento do direito à educação. Em virtude do Ceará ter sido um dos estados com maior grau de descentralização, com o acelerado processo de transferência de matrículas do ensino fundamental para os municípios, o tema da colaboração entre Estado e municípios passou a ser central nas suas políticas (VIEIRA, 2007). O Próximo tópico analisa mais detalhadamente o conteúdo da reforma educativa cearense, no período de 1995 a 2002.

### **3.2 A reforma educacional cearense (1995-2002): descentralização e democratização do ensino público**

As iniciativas adotadas pelos dois primeiros governos da “Era Tasso” no âmbito da reforma da administração pública no Ceará resultaram, no setor educacional, na ampliação do acesso ao ensino fundamental público. No entanto, no início do segundo mandato de Tasso Jereissati (1995-1998), o Estado enfrentava problemas como a elevada taxa de analfabetismo e os elevados indicadores de reprovação, evasão e distorção idade-série, bem como apresentava baixos resultados nas avaliações externas locais e nacionais. Diante deste cenário teve início a reforma educacional cearense, que foi conduzida pelo então secretário de educação do Ceará, Antenor Napolini. A reforma teve continuidade com a eleição de Tasso Jereissati para exercer o seu terceiro mandato (1999-2002) e com a permanência do mesmo secretário de educação, que manteve os mesmos fundamentos e princípios que pautavam os projetos educacionais, atrelando a ideia de promoção do crescimento econômico com a de desenvolvimento social.

Neste período, a ênfase das políticas econômicas sobre as sociais permaneceu. Muitos projetos e programas educacionais foram viabilizados mediante o financiamento externo. Lima (2007), cita o caso do empréstimo, de 90 milhões de dólares, contraído pelo governo cearense junto ao Banco Mundial, para o Projeto de Qualificação da Educação Básica (PQEB). Em outras palavras, é possível afirmar que este período representa o momento em que os princípios gerenciais foram sendo implementados na política educacional cearense. Neste primeiro momento da reforma educacional, embora já tivesse sido criado o sistema estadual de avaliação, este ainda não tinha um forte peso na definição das políticas, nem seus resultados eram utilizados para imprimir a lógica da responsabilização.

O foco concentrava-se no alcance da descentralização e da “democratização” da gestão, para os quais foram adotadas, respectivamente, duas iniciativas, o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental e o processo de eleição direta para diretores escolares. Também foram extintas as antigas Delegacias Regionais de Ensino (DERE) e criados os 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs), reforçando a função do estado como coordenador da cooperação com os municípios e regulador e avaliador da educação. A partir deste momento, segundo Lima (2007), a agenda da avaliação começa a se intensificar no Estado.

Três elementos nortearam a reforma educacional deste período: a ideia da continuidade das mudanças, iniciadas nos dois governos anteriores; o saneamento das

finanças do Estado, que permitiu um cenário econômico mais favorável e a credibilidade diante das instituições do mercado; e a existência de mecanismos de participação social, resultantes da modernização das formas de gestão pública (NASPOLINI, 2000). A mobilização de todos os setores da sociedade, mediante este último elemento, consistia, para Naspolini (2000), no principal desafio para a reforma educacional empreendida em sua gestão, com a finalidade de resgatar a credibilidade do sistema educacional do Estado.

Neste sentido, as ações da Secretaria Estadual de Educação do Ceará estavam centradas em três eixos, “todos pela educação”, “educação de qualidade” e “educação para todos”. Segundo Naspolini (2000), a participação social dos setores da sociedade, alvo do primeiro eixo, foi um dos fatores que contribuíram para os avanços na educação cearense nos segundo e terceiro eixos. No rol desses avanços, o autor destaca a universalização de 98% do acesso ao ensino fundamental para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, a redução do índice de abandono escolar, de 13,2% em 1995 para 10,5% em 1999, o desenvolvimento de parcerias com setores da sociedade civil, bem como a adoção de programas como o “Projeto Tempo de Avançar” e a implantação de Ciclo de Formação, entre outros (NASPOLINI, 2001).

Segundo Naspolini (2001), a iniciativa do Ciclo de Formação é complementar à conquista da universalização, uma vez que além do acesso é necessário garantir a permanência e o sucesso escolar. Quanto ao avanço nas parcerias, o autor apresenta o processo de implantação do “Tempo de Avançar” como um exemplo bem sucedido. Iniciado em 2000, o projeto seguia a metodologia do “Telecurso 2000” e tinha o intuito de elevar a escolaridade dos cearenses na faixa etária de 15 a 29 anos. Foi realizado através de um convênio com a Fundação Roberto Marinho e a Editora Globo e contou com a adesão de 174 municípios cearenses. Ainda sobre este projeto, ele afirma que

Uniram-se num empreendimento do Instituto Multiplicar, empresas privadas, instituições governamentais e internacionais que reconhecendo e incentivando as atividades dos professores do projeto *Tempo de Avançar*, em parceria com o governo do estado do Ceará e a Fundação Roberto Marinho, remuneraram através de bônus em dinheiro no valor de R\$ 20,00 por disciplina e por aluno, o bom desempenho dos professores de 50.000 alunos que tiveram melhor aproveitamento na conclusão do Ensino Fundamental, o que resultou no bônus médio de R\$ 2.000 por professor (NASPOLINI, 2001, p. 175).

Percebe-se, a partir dos dados apresentados pelo autor, que a perspectiva da qualidade do ensino e do sucesso escolar almejada pelos setores mobilizados pelo governo cearense estava associada à ideia da qualidade total da reforma gerencial, amparada nos resultados dos

indicadores. No entanto, o indicador utilizado como parâmetro para a bonificação no projeto Tempo de Avançar não estava atrelado aos resultados da avaliação em larga escala. Neste período, o sistema de avaliação em larga escala do Estado ainda estava em fase de expansão, quando começou a sofrer algumas alterações. A primeira delas na nomenclatura, passando a se chamar, em 1996, “Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará” (SPAECE). A segunda modificação foi a decisão de alterar as aplicações do SPAECE e do SAEB. Neste sentido, em 1995, houve apenas a aplicação do SAEB. O quarto e o quinto ciclos de aplicação do SPAECE ocorreram, respectivamente, nos anos de 1996 e 1998, abrangendo 27 municípios. Durante o quarto ciclo foi implantado o projeto de avaliação institucional das escolas públicas. (MAGALHÃES JUNIOR; LIMA; FARIAS, 2013).

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

Em termos da legislação educacional que associava algum tipo de premiação aos resultados destas avaliações, durante o período em tela, foi aprovada a Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, que instituiu o prêmio educacional “Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará”. Tratava-se de uma premiação, não incorporada aos vencimentos dos servidores, concedida apenas uma vez, baseada nos resultados do SPAECE-NET de 2001 das turmas de 8ª série e 3º ano do Ensino Médio.

Dois aspectos merecem destaque em relação a este prêmio, o primeiro é que destinava-se basicamente às escolas da rede estadual e o segundo é que a concessão da premiação já trazia um traço que marcaria as premiações posteriores, para concorrer ao prêmio, as escolas deveriam fazer adesão, no ano anterior à sua concessão, ao “Projeto de Melhoria da Escola”. Ou seja, por meio da premiação, o Estado passa a exercer um controle sobre as escolas, induzindo seus projetos internos à lógica de um projeto elaborado pela SEDUC.

A concepção de democratização presente na ação estatal cearense, expressa no plano de governo de Tasso Jereissati (1995-1998), compreende que a gestão democrática é um processo de aprendizagem político e organizacional direcionado a todos os segmentos escolares, tendo em vista as responsabilidades que eles passariam a assumir na condução do

projeto pedagógico da escola. Neste processo, uma das estratégias utilizadas pelo governo do Ceará foi a instituição do processo de escolha dos diretores das escolas da rede estadual de ensino, no Estado do Ceará, através da aprovação da Lei nº 12.442, de 18 de maio de 1995. Segundo a lei, a escolha dos diretores deveria ocorrer em duas etapas, a primeira constava de uma prova escrita e do exame de títulos, para aferir a competência técnica dos candidatos, enquanto a segunda consistia na eleição direta, pela comunidade escolar, envolvendo os candidatos aprovados na primeira etapa. Podiam votar os alunos, os pais e/ou responsáveis pelos alunos, os professores e os demais servidores da escola. Após a eleição, os candidatos eleitos exerceriam um mandato de 03 anos, com direito à reeleição. Ao longo deste período os diretores seriam avaliados anualmente com base na proposta de trabalho que eles elaboravam no início dos mandatos, sob orientação da SEDUC-CE (CEARÁ, 1995).

Segundo Paro (1996, p. 378), o argumento que justifica a implantação de eleições para diretores na política educacional brasileira “fundamenta-se na crença na capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal”. No entanto, conforme o autor, estas práticas não foram suprimidas da escola. Além da eleição de diretores, o governo destacava como ações viáveis à democratização a implantação de conselhos escolares e de formação continuada para gestores (CEARÁ, 1995 *apud* RAMOS, 2002). Segundo Ramos (2002), a lógica adotada pelo Governo do Estado reforça a centralidade do papel do diretor escolar como responsável pelo sucesso escolar. Esta centralidade, segundo Oliveira (2010), vem acarretando uma intensificação no trabalho do diretor, que torna-se o responsável pela inserção da lógica gerencial nas relações estabelecidas dentro da escola.

A segunda estratégia, adotada pelo Governo do Estado do Ceará, foi a proposta de descentralizar a administração da educação cearense, mediante o processo de municipalização do ensino fundamental público. Segundo Rosar (1995), a municipalização como modalidade de descentralização no Brasil vem se concretizando desde a década de 1970. Neste período, decorrente da reforma do ensino de 1º e 2º graus, estabelecida pela lei nº 5.692/1971, vários projetos foram implementados, visando dar suporte técnico e financeiro para organização das redes de ensino nos municípios. Estes projetos foram financiados pelo Banco Mundial, seguindo suas diretrizes, e foram elaborados sem a participação dos municípios, gerando efeitos desagregadores no âmbito municipal (RABELO, 2014). Seus objetivos eram: dar suporte financeiro para os órgãos locais, visando alcançar as metas estabelecidas pelos projetos (ROSAR, 1995).

A primeira tentativa do Ceará para municipalizar o seu ensino fundamental está situada no maior destes projetos, o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), cujo objetivo geral “era o aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal” (ROSAR, 1995, p. 59). Durante sua execução foram atendidos 39 municípios na região do Baixo Jaguaribe e do Litoral, viabilizando a criação de 16 Órgãos Municipais de Educação (OME) (CEARÁ, 1994). Alguns traços das estratégias utilizadas no PROMUNICÍPIO influenciaram a produção do texto da Constituição Estadual do Ceará (1989) e da lei de municipalização do ensino público (1995).

Na Constituição cearense de 1989, o tema da municipalização é tratado no artigo 232, que prevê a aprovação de uma lei estadual para dispor os critérios da municipalização do ensino. Esta orientação foi reforçada no ano seguinte através do Decreto nº 20.620/1990, que oficializava o “Programa de Municipalização”. Estas duas proposições revelam que a descentralização administrativa, via transferência das matrículas do ensino fundamental para os municípios, já se constituía como uma intenção de Tasso Jereissati desde o seu primeiro mandato, no entanto, o tema só foi retomado posteriormente, quando foi destacado como um dos pontos centrais da reforma educacional cearense, no seu segundo mandato.

Tendo como lema a expressão “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, a gestão estadual no segundo mandato de Tasso Jereissati (1995-1998) compreendia que a garantia de uma educação pública de qualidade destinada às camadas mais pobres da sociedade, que estavam sendo trazidas para dentro da escola, dependia de um esforço coletivo, que envolveria a colaboração do poder público, mediante parceria entre os três entes federados, bem como de outras instituições, como as universidades, os meios e comunicação e o setor empresarial. Segundo Napolini (1998), a aprovação da Lei nº 12.452, de 06 de junho de 1995, que dispôs sobre o processo de municipalização do ensino público no Ceará, teve como objetivo construir um regime de colaboração e mobilizar vários segmentos da sociedade cearense e dos poderes públicos na busca de uma educação de qualidade para todos.

A Lei da municipalização, que já estava prevista na Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 232, estabeleceu como objetivo, visando o fortalecimento da autonomia dos municípios, a garantia das condições básicas para o município cumprir as suas responsabilidades previstas na Constituição Federal, sobretudo no que dizia respeito à oferta da educação em suas primeiras etapas. Para o alcance desse objetivo, a lei previa o fortalecimento do poder de decisão dos municípios, a maior disponibilidade de recursos e encargos educacionais, por meio da colaboração com o Estado, que deveria prestar assistência

quanto à estruturação dos órgãos municipais, à formação técnica dos profissionais e à mobilização para o envolvimento da população (CEARÁ, 1995).

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

Quanto à divisão de responsabilidades entre o Estado e os municípios no processo de municipalização, a Lei nº 12.452/1995 destacava que caberia aos municípios a incumbência de assumir a construção, a ampliação, o equipamento e a manutenção das escolas de educação infantil e do ensino fundamental com recursos próprios ou em parceria com os demais entes. Ao Estado caberia o apoio técnico e financeiros aos municípios, estabelecendo junto com eles a política de formação de pessoal e fiscalizando o cumprimento das normas. Quanto à competência conjunta dos dois entes, destacavam-se a adoção de estratégias para a universalização dos anos finais do ensino fundamental, o estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino público e a realização da avaliação da qualidade do ensino, em parceria com outras instituições (CEARÁ, 1995). O maior destaque desta lei, no que se refere à introdução de mecanismos de *accountability* educacional, está no inciso VI do artigo 10, que incluiu como diretriz para o processo de municipalização

a implantação de sistemas de avaliação de resultados da Municipalização, para identificar as necessidades de compensação financeira e cooperação técnica, aferir a aprendizagem dos conteúdos dos alunos do ensino fundamental e **definir mecanismos de responsabilização e prestação de contas** (CEARÁ, 1995) [destaque meu].

Um traço do papel indutor do Estado e das condicionalidades que acompanham a proposta de regime de colaboração é que, segundo o artigo 16 da Lei nº 12.452/95, os municípios que fizessem adesão à municipalização teriam prioridades e vantagens em relação ao repasse de recursos do Estado. As definições contidas nos artigos 10 e 16 mostram que o governo do Estado do Ceará antecipou em uma década a lógica de gestão educacional que o Governo Federal iria tornar mais visível a partir de 2007, com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, com a adoção de um regime de colaboração sob condicionalidades.

Outra iniciativa do Governo do Estado no Ceará, visando induzir o processo de municipalização do ensino público, foi a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FADE), instituído por meio da Lei nº 12.622, de 18 de setembro de 1996. O FADE destinava recursos diretamente para as escolas estaduais, com base em três critérios: o custo aluno-qualidade; a natureza do serviço prestado pelo estabelecimento de ensino; e a avaliação da qualidade e desempenho da escola (CEARÁ, 1996). Também estabelecia que a deliberação e a fiscalização, quanto à aplicação desses recursos, deveria ser responsabilidade dos conselhos escolares. A política desenvolvida através do FADE, com a vinculação de recursos à quantidade de alunos matriculados e a transferência da autonomia financeira para as escolas gerirem os próprios recursos que recebiam do governo estadual, constituía um esforço, à municipalização, semelhante ao que ocorreu, no mesmo período, no âmbito nacional com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

As iniciativas voltadas para o processo de municipalização e descentralização administrativa contribuíram para a ampliação da oferta do ensino fundamental pelos municípios. O avanço neste processo permitiu a construção de um discurso acerca da colaboração na educação cearense, que ganhou maior centralidade a partir de 2007, conforme será destacado no capítulo seguinte.

### **3.3 Gestão por Resultados (*GpR*): antecedentes das políticas de *accountability* educacional no Ceará (2003-2006)**

As eleições estaduais de 2002 representaram o fim do período conhecido como “Era Tasso” (1987-2002). Embora o governador eleito pertencesse ao mesmo partido de Tasso e ter sido por ele indicado, sua candidatura não logrou hegemonia dentro do grupo tassista e foi construída como um anti-*ethos* à figura do seu antecessor (CARVALHO, 2008). Apesar da oposição construída em relação à Tasso Jereissati, Lúcio Alcântara (PSDB-CE), eleito para ocupar o cargo de governador do Estado durante o quadriênio 2003-2006, deu continuidade às diretrizes dos governos anteriores, mantendo a perspectiva da descentralização da gestão e da racionalização dos gastos, seguindo uma lógica gerencial de cunho neoliberal de terceira via.

A gestão de Lúcio Alcântara tratou com prioridade o tema da reforma do Estado. Por um lado, adotou a política do Governo Federal, o PNAGE. Segundo Costa Júnior (2014), este programa representou um importante passo na transição do modelo burocrático para o modelo gerencial na administração pública do Ceará, proporcionando ao Estado um melhoramento

nas condições técnicas e materiais para se alcançar a proposta de efetividade e a transparência nas políticas públicas. Nas palavras do autor,

No que se refere especificamente ao Estado do Ceará, pode-se afirmar que os recursos do PNAGE propiciaram uma modernização no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão até então inimaginável de ser implementada apenas com recursos próprios, comprovados pela reestruturação física do órgão, pela aquisição de materiais e mobiliários modernos, pela capacitação de todos os seus servidores, pela aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação de ponta, pela reformulação de processos e pela disseminação de uma metodologia de gerenciamento de projetos replicada em outros projetos (COSTA JUNIOR, 2014, p. 43).

O processo de modernização da gestão pública cearense também estava presente no Plano de Governo da gestão de Lúcio Alcântara (2003-2006). Segundo Maia Júnior e Holanda (2006), este Plano, intitulado “Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social” (2003), tinha como objetivo síntese a busca pelo crescimento econômico associado a uma maior inclusão social e foi estruturado em quatro eixos de articulação, usados como parâmetro para a definição das ações prioritárias do governo.

O primeiro eixo, denominado Ceará Empreendedor, representa a dimensão econômica; o segundo, Ceará Vida Melhor, representa a dimensão social; o terceiro, Ceará Integração, a dimensão territorial; e o último, Ceará a Serviço do Cidadão, a dimensão de governança (MAIA JUNIOR; HOLANDA, 2006).

Para cada eixo foram definidas estratégias operacionais, partindo de Políticas de Desenvolvimento orientadas para um foco, cujas diretrizes apontavam os resultados a serem alcançados pelo Estado em cada área de atuação e definiam os instrumentos para sua mensuração. O primeiro e o terceiro eixos adotaram, respectivamente, a “Política de Desenvolvimento Econômico (PDE)”<sup>22</sup>, cujo foco era a promoção das condições para o crescimento econômico das principais regiões do Estado, tendo como diretriz a competitividade, e a “Política de Desenvolvimento Regional”<sup>23</sup>, cujo foco eram as cidades.

A proposta de implantação da “Gestão por Resultados” na administração pública estadual foi abordada no eixo quatro. Intitulado “Ceará a Serviço do Cidadão”, este eixo adotou a “Política de Fortalecimento da Governança (PFG)”, compreendida como um programa guarda-chuva sob o qual as demais políticas deveriam ser trabalhadas. Seu foco era

---

<sup>22</sup> A partir desta política esperava-se a expansão do emprego e da renda e a redução da pobreza, para tanto, Estado investiu em infraestrutura competitiva, políticas de inovação e empreendedorismo e incentivos à indústria, comércio, agronegócio e turismo (MAIA JUNIOR, HOLANDA, 2006)

<sup>23</sup> A política de Desenvolvimento Regional tinha por diretriz propiciar o equilíbrio do desenvolvimento regional do Estado, mediante melhor distribuição regional de renda e emprego e promoção da inclusão social. Para tanto, foi elaborado o projeto de qualificação e fortalecimento das cidades pólos do Estado

o cidadão e sua diretriz o provimento de bens e serviços públicos de qualidade aos cearenses. Os resultados almejados pela PFG visavam o fortalecimento do planejamento público, aperfeiçoando o processo orçamentário e melhorando a qualidade dos gastos públicos. O instrumento utilizado para o alcance do resultado deste eixo foi a criação de um arcabouço institucional para dar suporte ao fortalecimento da governança (MAIA JUNIOR, HOLANDA, 2006).

Neste sentido, o “Modelo de Gestão Pública por Resultados” (GpR) foi amplamente difundido no Estado através de estudos técnicos realizados por servidores do Estado que resultaram nos documentos Holanda, Rosa e Albuquerque (2004) e Holanda (2006). A produção destes documentos compôs o conjunto de iniciativas adotadas pela gestão estadual, a partir de 2003, no processo de institucionalização de uma estrutura organizacional legal para dar suporte à implantação da GpR. A primeira ação neste sentido foi a aprovação da Lei nº 13.297, em 07 de março de 2003, que alterou a estrutura da administração estadual e criou a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN) (HOLANDA; ROSA; ALBUQUERQUE, 2004).

No mês seguinte foi criado o IPECE, por meio da Lei nº 13.301, de 14 de abril de 2003, uma autarquia vinculada à SEPLAN que tinha como objetivo “realizar estudos para subsidiar a elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas e contribuir na formulação de estratégias de desenvolvimento” (CEARÁ, 2003). O IPECE, desde a sua criação, constitui-se, como um espaço, na estrutura do Estado *strictu sensu*, que atua como um aparelho difusor da lógica reformista gerencial. Uma terceira iniciativa, visando institucionalizar a GpR, foi a criação, por meio do Decreto nº 27.524 de 09 de agosto de 2004, do “Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal” (COGERF), responsável por definir diretrizes e dar suporte à organização administrativa do Governo do Estado, visando a racionalização dos gastos públicos e o desenvolvimento do seu modelo de gestão (CEARÁ, 2004). De acordo com o mencionado decreto, o COGERF era composto por titulares de cinco secretarias estaduais, uma secretaria executiva e três grupos técnicos, um deles o Grupo Técnico de Gestão por Resultados (GTR).

Segundo Holanda, Rosa e Albuquerque (2004), para garantir a implantação da “Gestão por Resultados” na administração estadual cearense cinco desafios precisavam ser superados. A transformação da cultura organizacional dos órgãos do Estado, incutindo a responsabilização nos servidores, a implementação de uma sistemática de avaliação e de um planejamento estratégico das ações estatais, o envolvimento de todos os níveis das instituições estatais e a preparação do corpo funcional, por meio do treinamento e da capacitação para

lidarem com as demandas do novo modelo. O governo do Ceará, segundo os autores, dessa forma, passou a assumir uma postura mais empreendedora, pautada na ideia do cidadão como cliente, monitorando e avaliando os resultados, mantendo o controle sobre os objetivos e metas traçadas (HOLANDA; PETTERRINI; BARBOSA, 2006).

Um fator importante para a implantação da GpR foi o ajuste fiscal empreendido pelo Governo do Estado no durante a gestão de Lúcio Alcântara. Segundo Holanda, Petterini e Barbosa (2006), diante de um contexto de redução na arrecadação da receita, o Governo do Ceará perseguiu o objetivo de construir uma sólida posição fiscal que lhe garantisse uma maior capacidade de investimentos futuros. A busca pelo equilíbrio fiscal se deu mediante três estratégias, a elevação da receita própria do Estado, a redução das despesas de custeio corrente e a captação de novos recursos via operações de crédito de custo atraente (HOLANDA; PETTERRINI; BARBOSA, 2006).

No âmbito da terceira estratégia foi firmada uma parceria entre o Governo do Estado do Ceará e o Grupo Banco Mundial (GBM), efetivada mediante uma operação de crédito que ficou conhecida como SWAP (*Sector Wide Approach* ou Abordagem Setorial Abrangente). O SWAP, consistiu na primeira experiência do Banco Mundial na concessão de crédito a um ente subnacional no país. Seu formato de execução foi elaborado por técnicos do Governo do Estado e do GBM e tinha como objetivo “contribuir para a ampliação dos avanços sociais e do crescimento econômico do Ceará, assim como a modernização institucional do Estado” (MEDEIROS, CARVALHO, ANO). A primeira fase do SWAP teve vigência de 18 de setembro de 2005 a 31 de dezembro de 2007, envolveu um empréstimo de US\$ 149,75 milhões e foi abarcada pelo “Projeto Ceará Multisetorial e Inclusão e Desenvolvimento Social”.

As iniciativas previstas pelo governo estadual para o setor educacional estavam contidas no eixo dois do Plano de Governo de Lúcio Alcântara (2003). Este eixo adotou a “Política do Desenvolvimento Social (PDS)”, que tinha como foco os indivíduos cearenses, compreendendo que sua inserção no ambiente econômico social traria como benefício a sua qualidade de vida, que era a diretriz desta política. A melhoria do acesso à educação, saúde, moradia, renda e segurança era o indicador para os seus resultados. Os instrumentos utilizados foram as parcerias com os municípios. Segundo Maia Júnior e Holanda (2006), na instrumentação deste eixo o Estado devia exercer uma função mais incentivadora do que operadora, o que demonstra o seu alinhamento ao ideário do neoliberalismo da Terceira Via.

Neste caso, para os autores, algumas iniciativas foram importantes para a inovação da gestão pública cearense, como a criação do “Prêmio Ceará Vida Melhor”<sup>24</sup>

O programa de governo, no período de 2003 a 2006, específico para a área da educação foi denominado “Escola Melhor, Vida Melhor”, que, segundo Vieira (2007), tinha como orientação a garantia de uma escola de qualidade, cujo foco seria a aprendizagem dos alunos. As ações desta área foram coordenadas por Sofia Lerche Vieira<sup>25</sup>, que ocupou o cargo de Secretária de Educação do Estado do Ceará durante a gestão de Lúcio Alcântara. Um dos objetivos estratégicos, deste eixo, da atuação do Governo do Estado consistia em “Elevar a qualidade da educação e o perfil educacional da população”. O alcance deste objetivo perpassava quatro linhas de ação 1) a ação compartilhada entre o poder público e a sociedade civil nas políticas de educação; 2) o desenvolvimento profissional permanente e a valorização do educador; 3) a gestão democrática com participação e controle social; e 4) a educação de qualidade e inclusão social (CEARÁ, 2003).

Para a operacionalização destas linhas de atuação, foram desenvolvidos 10 programas prioritários para serem executados pela Secretaria de Educação, dentre os quais destacam-se, para os objetivos deste trabalho, a regulamentação e efetivação do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, a garantia de qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno, o aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação, a modernização do processo de gestão e controle social do sistema de ensino e o aperfeiçoamento do processo de avaliação institucional e dos resultados educacionais (CEARÁ, 2003; VIEIRA, 2007).

A ação desenvolvida no âmbito do projeto “Escola Melhor, Vida Melhor” aproxima-se da lógica adotada no plano de governo que o antecedeu, o qual colocava a escola como ponto de partida para a ação governamental. No entanto, cabe destacar que, em ambos os projetos, a despeito da preocupação anunciada em relação à melhoria da aprendizagem, havia um contexto de redução de gastos por parte do Estado. Dessa forma, entende-se que estas

---

<sup>24</sup> “O Prêmio Ceará Vida Melhor é constituído de certificação financeira pelas melhorias alcançadas pelos municípios e destina-se exclusivamente aos projetos desenvolvidos pelo poder público municipal e pelas ONGs que promovem a inclusão social, a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades nos municípios. Os recursos da compensação financeira são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)” (HOLANDA *et al*, 2006, p. 148).

<sup>25</sup> Também atuou como membro do Comitê Assessor da Área da Educação do CNPq (2011-2014), foi secretária de educação do município de Aracati-CE (2017) e professora da Universidade Federal do Ceará (UFC), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Atualmente é professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), consultora e bolsista produtividade do CNPq, membro do corpo editorial da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e da Editora Líber Livro. Pesquisa e tem várias publicações nos temas da política, história e gestão da educação.

iniciativas acabaram fortalecendo a ideia da descentralização administrativa e financeira, mediante transferência de parte da responsabilidade do Estado para as escolas, bem como da responsabilização dos diretores, que, mesmo que eleitos, passaram a ter que buscar parceiras com a sociedade civil para garantir recursos para a escola.

A lógica adotada pelo plano de governo de Lúcio Alcântara foi semelhante ao que se instalou nas políticas de âmbito federal, nas quais a atuação do Estado, visando a promoção do regime de colaboração, centrava-se na assistência técnica, financeira e pedagógica aos municípios, mediando a formação, de caráter gerencial, dos dirigentes locais. Esta forma de colaboração, no entanto, exigia, como contrapartida dos municípios, uma condicionalidade, a adesão “voluntária” ao SPAECE. Segundo Magalhães Junior, Lima e Farias (2013), este período foi de relevante importância para o SPAECE, com sua expansão, em 2003, para as escolas estaduais de todos os municipais cearenses. No ano seguinte, a avaliação passou a contemplar também as escolas das redes municipais. Este período, também, representa

um importante marco na história do SPAECE pelo fato de inserir neste processo avaliativo a existência de vários relatórios e boletins escolares que surgiram na perspectiva de possibilitar um trabalho pedagógico consistente nas escolas com os dados das avaliações realizadas (MAGALHÃES JUNIOR; LIMA; FARIAS, 2013, p. 68)

Durante esta gestão os ciclos de avaliação do SPAECE ainda eram bianuais, alternando com a aplicação do SAEB. Nos dois ciclos que correspondem ao período em tela, 2004 e 2006, a avaliação estadual utilizou a mesma escala de desempenho adotada pelo SAEB. No intervalo entre as duas aplicações do SPAECE o SAEB sofreu uma reformulação, quando foi criada a Prova Brasil. Demonstram o crescimento do SPAECE, neste período, dados relativos à sua aplicação, em 2003, quando a avaliação passou a atingir todos os municípios, foram mais de 28 mil alunos avaliados na 8ª série do EF e no 3º ano do EM. Em 2004, este número saltou para 187.557 alunos, sendo 72.787 da rede estadual e 114.790 das redes municipais (VIEIRA, 2007).

Neste período, a atuação do governo estadual contribuiu para a construção de uma cultura de avaliação na educação pública cearense, através da produção de dados sobre os resultados das avaliações no estado e do planejamento estratégico das ações tendo como referência as metas educacionais. A partir da socialização dos indicadores educacionais mensurados nas avaliações em larga escala, a Secretaria Estadual de Educação promovia uma pedagogia da difusão de resultados (VIEIRA, 2007). Segundo Vieira (2007), a ampliação do SPAECE contribuiu, por um lado, para a elevação do desempenho dos alunos e, por outro, para a ampliação do potencial pedagógico do uso dos seus resultados. Para a autora, a partir

desta fase da avaliação em larga escala no Ceará, o governo passou a contar com diferentes relatórios, publicados e divulgados em todo o Estado, que subsidiaram as ações de planejamento, significando um avanço sem precedentes para as escolas, ao disponibilizar instrumentos para identificar suas próprias fraquezas e potencialidades. A autora destaca, no entanto, a ausência do caráter punitivo destas iniciativas (VIEIRA, 2007).

Nesse sentido, a gestão de Lúcio Alcântara (2003-2006) representou um importante momento na construção das políticas de *accountability* na educação cearense, avançando na definição de mecanismos de responsabilização branda das escolas e agentes educacionais. Neste período, foi instituído o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), por meio da Lei nº 13.541, de 22 de novembro de 2004. O PMMEB era destinado às escolas da rede pública estadual e tinha como objetivo o desenvolvimento de ações direcionadas para a melhoria dos indicadores educacionais, mensurados pelo SPAECE, e para a gestão da educação, através da incorporação do planejamento estratégico. De acordo com a Lei nº 13.541/2004, a Secretaria de Educação deveria estabelecer metas para nortear o planejamento das escolas estaduais. Para participar do programa, as escolas deveriam assinar um termo de adesão junto à Secretaria de Educação, comprometendo-se a melhorar seus indicadores educacionais e a direcionar seu projeto político pedagógico, seu regimento e o PDE escola para o alcance das metas estabelecidas pelo SPAECE.

No âmbito do PMMEB foi instituído o “Selo de Qualidade da Educação Básica do Estado do Ceará”, que era atribuído às escolas em duas etapas, o “Selo Certificação” e o “Selo Escola Destaque do Ano”. A cada ano, a SEDUC-CE deveria lançar um regulamento, orientando quanto aos critérios para concessão do Selo Certificação, a partir destes critérios, as escolas seriam avaliadas por comissões regionais e estadual, escolhidas pela Secretaria de Educação. Para concorrer ao Selo Escola Destaque do Ano, as escolas deveriam receber o Selo Certificação. Em 2005, com a aprovação da Lei nº 13.665, de 20 de setembro de 2005, foi estabelecida uma premiação, em dinheiro, para os servidores e professores lotados nas 50 melhores escolas contempladas com o Selo Certificação. O valor da premiação não era incorporado aos vencimentos dos servidores.

Compôs o conjunto de iniciativas deste período a criação do Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), que mobilizou diversos setores da sociedade civil na busca de soluções para os problemas educacionais do Estado. O CCEAE foi um acordo, firmado em 2004, envolvendo a Assembleia Legislativa do Ceará, o UNICEF, a União do Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a SEDUC-CE e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esta iniciativa

decorreu da divulgação, em 2003, dos resultados do SAEB 2001, que revelou a realidade do analfabetismo no Ceará. Segundo dados apresentados no relatório final do CCEAE, 21,83% das crianças de 7 a 14 anos, no Estado, eram analfabetas, de acordo com o SAEB 2001.

Com o objetivo de identificar os fatores que produziam o analfabetismo escolar no Ceará, o CCEAE desenvolveu três pesquisas, envolvendo a aplicação de testes de leitura, escrita e compreensão textual para alunos da 2ª série do Ensino Fundamental, o exame dos programas de curso das licenciaturas que formavam os professores alfabetizadores, nas universidades cearenses, e a análise da organização do trabalho nas escolas e da atuação dos professores alfabetizadores (CEARÁ, 2012a). A partir dos dados produzidos durante as atividades deste comitê foi elaborado um documento que subsidiou a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que se tornaria um programa prioritário para o executivo estadual a partir de 2007.

#### **4. INTENSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO PÚBLICA CEARENSE: GESTÃO POR RESULTADOS E RELAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS (2007-2014)**

O presente capítulo investiga as iniciativas do governo cearense no setor da educação, entre 2007 e 2014, que visavam fortalecer o modelo de gestão pública voltado para os resultados das avaliações externas e a elevação dos indicadores educacionais. Compreende-se que tais iniciativas, que caracterizam a adoção dos mecanismos de *accountability* educacional, estão permeadas por dois processos. O primeiro é o histórico das reformas da educação implementadas no Estado do Ceará, a partir da década de 1990, que, tendo em vista o avançado processo de municipalização do ensino público, resultou no fortalecimento de um tipo de relações federativas entre Estado e municípios marcado por condicionalidades. O segundo processo refere-se ao lançamento do PDE (2007) e à criação do IDEB, em 2007, que veio acompanhada de uma série de estratégias do Governo Federal no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, replicada nos estados e municípios, visando a difusão, indução e criação de ambiência favorável à uma cultura de desempenho na educação pública (LIRA, 2013).

O texto inicia-se com a contextualização do cenário político cearense, que propiciou a eleição de Cid Gomes (PSB-CE) ao governo do Estado, no ano de 2006, bem como apresenta o seu projeto de gestão como uma continuidade do “mudancismo”. Analisa, a partir da legislação e dos documentos produzidos no âmbito do Estado, o processo de criação do PAIC, carro-chefe das iniciativas da administração estadual para o setor educacional, a ampliação do SPAECE e a institucionalização das políticas que consolidaram a tríade: avaliação, divulgação pública dos resultados e mecanismos que premiação e punição, que segundo Freitas (2012) caracterizam o *accountability* educacional.

Nesta análise, destaca-se a criação de mecanismos de indução financeira utilizados pelo governo estadual nas suas relações com os municípios, visando à elevação dos indicadores educacionais mensurados pelo IDEB. Duas principais medidas foram instituídas com este objetivo, a aprovação da Lei nº 14.023/2007, que trata do repasse da quota parte do ICMS, com base nos índices da educação, saúde e meio ambiente, e a instituição do Prêmio Escola Nota Dez (2009). Para compreensão destes mecanismos, foram analisados a legislação que as regulamenta e os documentos, produzidos pelo Governo e seus interlocutores, visando sua divulgação, bem como foram localizados, no catálogo de teses e dissertações da CAPES, trabalhos que abordam, especificamente, estas políticas.

Destacam-se, também, as estratégias adotadas pelo Governo do Ceará para o convencimento dos sujeitos educacionais em torno do seu projeto de gestão, a saber: a formação gerencial para gestores públicos e a produção de conhecimentos acerca do novo modelo de gestão, contribuindo para a sua disseminação.

#### **4.1 O Governo Cid Gomes (PSB-CE) e a continuidade das reformas gerenciais (2007-2014)**

A eleição de Cid Gomes (PSB-CE), em 2006, para o cargo de governador do Estado do Ceará, não significou uma ruptura na condução do projeto de reforma gerencial do Estado e da educação, sob a ótica neoliberal de Terceira Via. No entanto, seus dois mandatos (2007-2010 / 2011-2014) representaram a construção de um novo ciclo político na política cearense, permeado por contradições e trocas de partido (CARVALHO, 2008, 2014). Segundo Carvalho e Aquino (2011), o ciclo político dos Ferreira Gomes emergiu de uma ruptura dentro do grupo político liderado por Tasso Jereissati. Seus dois principais líderes iniciaram suas trajetórias políticas no PSDB. Em 1990, Ciro Gomes foi eleito o primeiro governador do Brasil pelo PSDB, sob indicação de Tasso Jereissati.

Cid Gomes, por sua vez, foi eleito deputado estadual pelo PSDB-CE por dois mandatos, em 1990 e 1994, e prefeito de Sobral em 1996, migrando para o PPS, partido pelo qual conquistou a reeleição em 2000. Segundo Carvalho e Aquino (2011), a imagem de Cid ganhou notoriedade como um “gestor competente” após ser apresentado nas campanhas de TV do PSDB como exemplo de administração a ser adotado na capital do Estado. Contraditoriamente, foi, também, durante sua gestão na prefeitura de Sobral que ele se aproximou do PT, partido ao qual esteve coligado e que ocupou o cargo de vice-prefeito (CARVALHO, AQUINO, 2011).

Em virtude do seu passado fortemente atrelado à figura de Tasso Jereissati, a campanha eleitoral de Cid Gomes em 2006, contou com o apoio informal do ex-governador e, em contrapartida, não apresentou críticas aos “Governos das Mudanças”. Portanto, sua vitória no primeiro turno das eleições, com 62% dos votos válidos, não significou a derrota política de Tasso, nem a ruptura com o projeto *mudancista*. Segundo Carvalho (2008), mesmo sem concorrer ao cargo de governador, Tasso Jereissati participou decisivamente do processo eleitoral de 2006, assim como fez nas eleições de 2002, conseguindo conduzir, ele próprio, o encerramento do seu ciclo político. Esta transição dos ciclos políticos, mediada pelo próprio

Tasso Jereissati, pode ser vista como uma transição pelo alto, característica presente na política do país.

Em seu primeiro mandato (2007-2010), Cid Gomes montou uma equipe de governo composta por seus aliados oficiais na campanha, com a presença de membros do PSDB, e por pessoas indicadas diretamente por ele, como a ex-Secretária de Educação do município de Sobral, na gestão do próprio Cid Gomes (1997-2004), Izolda Cela, que assumiu a mesma pasta no âmbito estadual. Nas eleições de 2010, ao articular, sob o seu comando, uma ampla coalizão governamental que lhe garantiu uma ampla coligação de partidos, Cid Gomes consolidou a sua força política no Estado, rompendo com o grupo político de Tasso e imprimindo-lhes a primeira grande derrota eleitoral (CARVALHO; AQUINO, 2011).

Dessa forma, Cid Gomes conquistou a reeleição em primeiro turno, nas eleições de 2010, e manteve o seu projeto de governo por mais quatro anos. A Secretaria de Educação do Estado permaneceu sob o comando de Izolda Cela e as iniciativas na área tiveram continuidade. As reduzidas críticas às políticas educacionais revelava a hegemonia alcançada pelo Estado em relação ao seu projeto de gestão pública para o setor, visto que desde o início dos governos **mudancistas** este não foi questionado apesar das mudanças no comando da administração estadual.

Dada a continuidade das reformas gerenciais, a despeito da mudança do ciclo político, no período em análise, pode-se afirmar que, assim como ocorreu no âmbito federal, com a transição da “Era FHC” para a “Era Lula”, as iniciativas e políticas implementadas pelo governo cearense, no setor educacional, a partir de 2007, contribuíram para a disseminação e consolidação do modelo gerencial de gestão da educação pública, fortemente alinhado aos princípios do neoliberalismo de Terceira Via e sob a ingerência dos grupos empresariais e dos organismos internacionais, com destaque para o Grupo Banco Mundial. No entanto, o gerencialismo cearense foi permeado por hibridismos e contradições, que devem ser analisados à luz da complexidade do seu cenário político, econômico e social.

Para compreender a forma como o gerencialismo foi adotado na gestão pública cearense, durante o período do ciclo político dos Ferreira Gomes (2007-2014), cabe trazer as análises de Lima e Gandin (2017) quanto às características desse modelo de gestão pública. Segundo os autores, recorrendo à Clarke e Newman (1997 *apud* LIMA; GANDIN, 2017, p. 731), “o gerencialismo é uma concepção que busca uma mudança cultural que começa pela transformação do Estado”, estendendo-se para a sociedade e passando por mediações e traduções em cada contexto específico.

Os hibridismos e contradições, segundo Lima e Gandin (2017), podem ser compreendidos como ajustamentos na política neoliberal, realizados pelas frações da burguesia local no poder, visando a conciliação entre os interesses do capital e as demandas sociais para o setor educacional. Tais ajustes, agregando os preceitos da Terceira Via, permitiram a incorporação e ressignificação dessas demandas sociais aos temas da política educacional, sem alterar as estruturas de poder, nem os objetivos do projeto capitalista vigente. Ao mesmo tempo, contribuíram para a criação e difusão de um discurso híbrido, que mesclava a defesa das políticas de responsabilização educacional com a defesa da equidade e da justiça social. Esta construção discursiva favoreceu a aceitação e o consentimento de setores ligados ao campo do trabalho, antes críticos do neoliberalismo do PSDB.

No Ceará, a execução das políticas educacionais implementadas durante os governos Cid Gomes (PSB-CE) seguiu sem maiores resistências e oposição política. As estratégias utilizadas pelo Estado, no tocante à formação gerencial dos gestores públicos e escolares e à disseminação de documentos e informações educacionais enaltecendo suas ações como práticas exitosas de gestão pública, contribuíram para a conquista da hegemonia alcançada por estes governos no setor educacional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, embora tenha ocorrido uma mudança no ciclo político do Ceará e que setores mais progressistas tenham passado a integrar o governo, o projeto mudancista, que é gerencial e neoliberal, pois prevê a reforma do Estado para atender às necessidades do capital, continuou em curso, assumindo novas feições, que lhes foram necessárias para garantir o consentimento dos educadores, mas que, no geral, permitiu o alcance do objetivo de manter a educação submissa aos ditames do mercado, com a contenção de gastos.

Esta perspectiva de continuidade entre os governos de Lúcio Alcântara e Cid Gomes encontrou materialidade em dois aspectos. O primeiro no âmbito da administração pública estadual, 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 segundo aspecto, característico da continuidade da reforma gerencial no Estado entre os referidos governos, está situado no âmbito da educação. Trata-se da continuidade das experiências decorrentes dos resultados do estudo realizado pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) e a institucionalização do PAIC como política pública para todo o Estado. Diante dos aspectos expostos, pode-se afirmar, portanto, que o projeto **mudancista** continuou sendo executado no Estado a despeito das mudanças político-partidárias e do ciclo político, tratando-se mais de uma disputa pelo comando de um mesmo projeto, embora com suas especificidades, do que uma disputa entre projetos diferentes e antagônicos.

Assim, como esteve presente nos discursos oficiais dos diferentes governos, a ideia que predominava era a de administrar um Estado em crise, através de parcerias com o setor privado, dos cortes de gastos sociais, da focalização das políticas e da descentralização administrativa. Este último aspecto, quando aplicado ao setor educacional cearense, foi materializado na municipalização da matrícula do ensino fundamental, que teve início nos primeiros governos **mudancistas** e avançou nos governos de Cid Gomes.

Segundo dados divulgados pelo Estado do Ceará, por meio do *site* “Estatísticas da Educação Básica do Estado do Ceará”, em 2007, o avançado processo de municipalização já havia reduzido a participação do governo estadual na oferta de matrículas do ensino fundamental aos percentuais de 1,8% nos anos iniciais e 20,5% nos anos finais. Após os oito anos do governo Cid Gomes estes percentuais foram reduzidos, respectivamente, para 0,5% e 6,9%. No mesmo período, a oferta das redes municipais permaneceu como a predominante, havendo, no entanto, uma ampliação no percentual de matrículas na rede privada. Os dados apresentados pelo referido *site*, referentes a atuação da esfera privada nos anos iniciais da educação básica, mostram um crescimento de matrículas de 8,5%, saltando de 15% das matrículas em 2007 para 23,5% em 2015. Considerando-se os números absolutos de matrículas, somente a oferta privada teve elevação na quantidade de matrículas no ensino fundamental, subindo de 135.737, em 2007, para 163.293, em 2015.

Ainda em relação aos elementos da política estadual que evidenciava a continuidade das reformas gerenciais e da forte presença dos organismos internacionais na gestão pública cearense, amparada na *GpR*, é de suma importância ressaltar a relação estabelecida entre o Governo do Estado e o Banco Mundial (BM), já iniciada durante a gestão de Lúcio Alcântara e que teve continuidade na década seguinte. Ao iniciar o seu primeiro mandato, ainda sob vigência do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), elaborado na gestão anterior, Cid Gomes deu continuidade ao projeto SWAP I, cuja vigência se estenderia até o dia 31 de dezembro de

2007. Finalizada a primeira etapa, o Governo do Estado renovou a parceria com BM e assinou um novo contrato no valor de 240 milhões de dólares, para execução de uma segunda etapa, denominada “Projeto de Apoio à Inclusão Social e Crescimento Econômico” ou SWAP II<sup>26</sup>.

O SWAP II objetivava o fortalecimento do sistema de gestão por resultados do Estado e a promoção da melhoria na qualidade dos serviços de educação e saúde. Ela foi coordenada pelo IPECE e monitorada pela Unidade de Gerenciamento de Projeto (UGP). Envolveu quinze órgãos do Estado, agrupados em cinco setores, dentre eles a educação, cujo órgão executor foi a SEDUC. Sua vigência foi de 19 de março de 2009 até o dia 30 de junho de 2012. Quanto ao seu funcionamento, primeiramente, os técnicos do Estado e do BM definiram os programas prioritários de gastos elegíveis por setor, estipulando metas para cada um deles. Estas metas eram monitoradas através de indicadores setoriais, classificados em primários e secundários. O BM, então, dava suporte ao Governo para o cumprimento das metas de cada programa prioritário e auxiliava no processo de modernização da gestão pública. O repasse do valor do empréstimo, realizado diretamente para o tesouro estadual, era feito à medida do cumprimento das metas setoriais (CEARÁ, 2011a).

O propósito do Banco Mundial, ao conceder esta modalidade de empréstimo, consistia na disseminação do modelo de Gestão por Resultados, tido como uma prática exitosa em gestão pública. Para tanto, estipulava as metas para cada setor e prescrevia a elaboração de planos estratégicos setoriais e matrizes para execução da *GpR*. No que concerne ao setorial da educação, os gastos elegíveis estavam agrupados em três programas: 1. Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino; 2. Qualidade da Educação Básica nas Zonas Rural e Urbana; e 3. Cooperação entre Estado e Municípios (CEARÁ, 2011a). As metas foram monitoradas através de indicadores primários e secundários, conforme o Quadro 02.

INDICADORES PRIMÁRIOS	INDICADORES SECUNDÁRIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Exames anuais dos alunos das 2a, 5a, 9a e 12a séries.</li> <li>Municípios com o programa “Alfabetização da Idade Certa” em funcionamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação da implementação municipal do programa “Alfabetização na Idade Certa” (um em 2009 e um em 2011).</li> <li>Sucesso da alfabetização na 2ª série.</li> </ul>

**Quadro dos Indicadores Primários e Secundários para o Setor Educacional no Projeto SWAP II:**

Fonte: (CEARÁ, 2011a, p. 5)

<sup>26</sup> Segundo o Informe nº 8 do IPECE, publicado em junho de 2011, que apresenta os resultados da Gestão por Resultados no Ceará no biênio 2009-2010, o SWAP II vinha reforçar a proposta inicial do BM, de contribuir com a modernização institucional do Estado (CEARÁ, 2011a)

Os objetivos traçados pelo BM para a educação cearense estavam atrelados à ampliação da avaliação em larga escala e à criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O alcance de 100% desses indicadores, nos anos de 2009 e 2010, revela a consolidação de um projeto educacional, pautado na avaliação externa e na Gestão por Resultados, confirmando a hegemonia do projeto de reforma educacional neoliberal de terceira via no Ceará.

O SWAP II foi substituído em 2013 por uma nova modalidade de operação de crédito entre o Governo do Ceará e o Banco Mundial, o “Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará” ou “Programa para Resultados” (*PforR*). Segundo a apresentação do projeto, a principal diferença entre o *PforR* (2013) e o seu antecessor, o SWAP II, é que ele visava apoiar os indicadores, metas e iniciativas de programas do próprio Plano Plurianual. Também tratava-se de um projeto multisetorial, que pretendia dar continuidade aos objetivos anteriormente traçados. Sua vigência teve início em 19 de dezembro de 2013 e encerrou em 31 de janeiro de 2018. O valor do empréstimo foi de 350 milhões de dólares. O *PforR* (2013) foi acompanhado e monitorado pelo Comitê *PforR*<sup>27</sup>, composto por representantes das 19 setoriais envolvidas no projeto e coordenado pela UGP, unidade subordinada ao IPECE.

As metas para o setor educacional, no *PforR* (2013) estavam atreladas ao programa “Ensino Médio integrado à Educação Profissional”, previsto nos PPAs (2012-2015 / 2016-2019). Elas compunham o eixo da “Capacitação Profissional” e tinham como indicadores a produção de relatórios anuais sobre o sistema de monitoramento dos programas de formação técnica e profissional e o estabelecimento de contratos com empresas privadas para contribuir com equipamentos, formação e elaboração de currículos para a formação técnica e profissional. Este estímulo às parcerias público-privadas, bem como os dados relativos à ampliação da oferta das matrículas do Ensino Fundamental na esfera privada, dão indicativo de que a política adotada pelo governo estadual vem contribuindo para reforçar o aspecto privatizante das políticas educacionais, presentes nas reformas neoliberais para o setor educacional.

São analisados nos tópicos seguintes a criação do PAIC, a ampliação do SPAECE e a criação dos mecanismos de indução financeira. Para esta análise foram coletados dados oriundos dos documentos de política educacional do Ceará (EVANGELISTA, 2012), também foram coletados dados da própria legislação estadual que dispõe sobre tais políticas. O

---

<sup>27</sup> O Comitê *PforR* foi criado por meio do Decreto nº 31.493 de 16 de junho de 2014.

principal deles é o documento “Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará”, publicado em 2012 e produzido pelo Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC-CE), em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Estes documentos disponibilizam informações acerca das iniciativas do Governo do Ceará, durante o ciclo político dos Ferreira Gomes, bem como permitem compreender, a partir da análise relativa à sua produção e disseminação, como o governo estadual e seus interlocutores construíram uma visão positiva acerca de tais políticas, visto que elas têm servido como base de dados, sobre a educação cearense, para diversas pesquisas acadêmicas. Nestas pesquisas, é comum, por exemplo, identificar a veiculação de um discurso em torno de uma pretensa singularidade do Ceará na condução e execução das suas políticas educacionais, em alusão, sobretudo, ao aspecto das relações federativas entre Estado e municípios, que será abordado no tópico seguinte.

#### **4.2 A estruturação da política educacional cearense para o período 2007-2014 e o discurso da “colaboração”**

O discurso da singularidade das políticas educacionais do Ceará quanto ao aspecto do regime de colaboração implantado entre Estado e municípios vem sendo construído, sobretudo, a partir das análises realizadas por Vieira (2007, 2010, 2012), quanto ao processo de transferência das matrículas do ensino fundamental para os municípios. Este regime, segundo Vieira (2010), fortaleceu-se a partir de 2007, período correspondente à implementação e vigência do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), entre 2007 e 2014. O PAIC, na visão governamental, caracteriza-se como uma política que promove a cooperação entre estados e municípios, portanto, situada no marco constitucional que estabelece o regime de colaboração na oferta educacional. Dessa forma, sua finalidade consiste em apoiar “os municípios na formulação e implementação de políticas voltadas à garantia do direito de aprendizagem com prioridade à alfabetização” (CEARÁ, 2012a, p. 17).

Segundo o documento Ceará (2012a), o PAIC vem cumprir o principal objetivo do Governo do Ceará, no setor educacional, a alfabetização das crianças até os sete anos de idade. O PAIC foi lançado em 24 de maio de 2007, quando foi assinado um protocolo de intenções entre o Governo do Ceará, através da SEDUC-CE, e os municípios, com o objetivo de subsidiar o seu desenvolvimento. Um dos objetivos do protocolo era a criação de sistemas

municipais de avaliação em larga escala, para mensurar a aprendizagem das crianças e o desempenho dos professores. Sua criação, no âmbito estadual, ocorreu por meio da Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Suas atividades seriam desenvolvidas através “de acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios cearenses, com universidades públicas e seus institutos ou fundações universitárias de pesquisa e pós-graduação e, ainda, com instituições de fomento à pesquisa” CEARÁ, 2007, art. 4º).

O processo de estruturação do PAIC, visando alcançar toda a educação pública do Estado, passou por quatro momentos, a saber: o da formulação da programa, o da resolução do arranjo organizacional, o da responsabilização dos entes federados e o da busca pela cooperação técnica em rede (CEARÁ, 2012a). No tocante à formulação do programa, o governo estadual adotou o planejamento e a execução de ações sistêmicas e articuladas como passo para alcançar o objetivo prioritário do PAIC, a alfabetização de todas as crianças até os 7 anos de idade. Neste sentido, o PAIC foi estruturado em cinco eixos de atuação, o da Educação Infantil; o da Gestão Pedagógica – alfabetização e formação de professores; o da Gestão Municipal; o da Formação do leitor e o da avaliação externa da aprendizagem. A proposta do programa era promover uma mudança na cultura da gestão municipal e escolar, mantendo um foco na gestão voltada para a aprendizagem dos alunos por meio de ações que coadunem com a garantia do direito à aprendizagem (CEARÁ, 2012a).

O PAIC demandou a criação de um arranjo organizacional para sua viabilização enquanto programa de cooperação entre estado e municípios. Um dos primeiros passos dados neste sentido, o que coube à SEDUC, foi o estabelecimento da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM). O COPEM passou a atuar dentro da estrutura administrativa da Secretaria Estadual de Educação, sendo dotada de pessoal e orçamento próprios. O PAIC insere-se nesta estrutura. Esta coordenadoria também passou a contar com uma extensão regional, implantada em cada Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE), denominada de Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOMs) em cada CREDE.

O terceiro momento da estruturação do PAIC foi a proposta de construção de uma cultura de responsabilização dos entes federados, que consistiu na assunção do papel do Estado como parceiro e corresponsável pela educação municipal. Este elemento, presente na política do PAIC, partiu do entendimento de que os municípios ainda não tinham condições técnicas para alcançarem sozinhos a meta de alfabetização das crianças aos 7 anos de idade, fator atribuído ao considerado recente processo de municipalização (CEARÁ, 2012a). Neste sentido, o governo estadual passou a induzir os municípios cearenses quanto à adoção do

modelo gerencial de gestão das suas redes de ensino, transferindo para esta esfera administrativa a responsabilidade pelo provimento do ensino fundamental público.

Os municípios passaram a ser responsáveis pelo fornecimento dos insumos materiais e pela disponibilização de equipes técnicas locais para a implementação das ações do programa, bem como foram induzidos à priorização da alfabetização das crianças, redimensionando seus recursos financeiros para os programas da área. Para tanto, a COPEM estabeleceu algumas diretrizes, para cada eixo do programa, que deveriam subsidiar a definição das políticas educacionais locais. No eixo da avaliação externa, cabia aos governos locais disseminar a avaliação externa nos municípios como ferramenta para a definição de políticas e estruturar uma equipe, dentro das secretarias municipais, responsável pela avaliação. Quanto ao eixo da gestão municipal, as diretrizes visavam a elevação do IDEB, a melhoria dos indicadores escolares, o fortalecimento da autonomia das escolas, a priorização dos professores alfabetizadores na revisão dos Planos de Cargos e Carreiras e Remuneração (PPCR) e a seleção de diretores escolares, mediante critérios técnicos (CEARÁ, 2012a).

O último momento da estruturação do PAIC, ainda com base no documento da SEDUC (CEARÁ, 2012a), foi a construção de uma cooperação técnica em rede<sup>28</sup>, composta, além dos poderes executivos, estadual e municipais, por instituições da sociedade civil, pela UNESCO, enquanto organismo de cooperação internacional, pelo governo federal, pelas universidades e pelo poder legislativo. Neste processo de construção de um modelo de colaboração, proposto pelo PAIC, foram criados dois mecanismos de indução de políticas, a vinculação da distribuição do ICMS ao alcance de indicadores municipais e o Prêmio Escola Nota Dez. A atuação do Estado na coordenação das políticas dos municípios, entretanto, apresenta contradições, principalmente, se for analisada à luz do modelo federativo brasileiro.

A despeito do documento da SEDUC (CEARÁ, 2012a) afirmar que a implantação do PAIC não gerou conflitos referentes à autonomia dos municípios, compreende-se que, a proposta de colaboração do Governo do Estado fere a autonomia dos municípios, uma vez que não contribui para a transferência do poder de decisão, para estes, sobre suas políticas. Em vez disso, centraliza o poder decisório na esfera estatal, que fica encarregada pelo planejamento e definição das prioridades e dos programas que serão apenas executados pelos municípios, restando, para estes, a incumbência de garantir condições para a execução destes programas e para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Estado.

---

<sup>28</sup> Sobre esta forma de cooperação, ver Ceará (2012a, p. 81-84)

O conjunto de diretrizes elaboradas pela Secretaria de Educação do Estado para referenciar a definição das metas dos municípios, bem como a fixação de critérios para a seleção de gestores e professores, com base no mérito, e a promoção da disseminação da avaliação externa como ferramenta de definição de políticas, revelam o poder indutor destas políticas no âmbito municipal no processo de estruturação do PAIC. Evidencia, também, a importância atribuída ao regime de colaboração para o alcance do seu sucesso, bem como o caráter das condicionalidades impostas por este modelo de cooperação, como pode ser evidenciado pelos critérios adotados pelo Estado para transferir recursos para os municípios, seja através do repasse do ICMS, com base no IQE, seja através do Prêmio Escola Nota Dez.

De acordo com Rabêlo (2014), no regime de colaboração cearense, o Estado têm atuado como coordenador das políticas de educação nos municípios, criando instrumentos de aproximação e de intervenção sobre esta esfera governamental. Estes instrumentos, no entanto, têm servido à uma estratégia de descentralizar a gestão, viabilizando a desoneração do governo estadual. Diante destes traços presentes na construção do regime de colaboração cearense, compreende-se que, conforme o mencionado autor, a colaboração tem contribuído mais para a intervenção do Estado do que para a “promoção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira dos municípios” (RABELO, 2014, p. 167). No entanto, este modelo de regime de colaboração cearense, de acordo com Rabelo (2014), é perpassado por contradições e tem evidenciado “a existência de uma gestão estadual indutora e desconcentradora de suas tarefas e que minimiza suas responsabilidades naquilo que lhe compete na implementação das políticas educacionais” (p. 166).

Com a estruturação do PAIC, durante o primeiro mandato de Cid Gomes (2007-2010), e a definição do modelo de regime de colaboração entre Estado e municípios, pautado nas condicionalidades impostas pelas políticas do Estado, o programa foi crescendo e expandindo-se para as demais etapas do ensino fundamental. Esta expansão está relacionada à evolução nos indicadores educacionais do Estado, resultantes das ações desenvolvidas nos primeiros ciclos de avaliação do SPAECE-Alfa coordenadas pelo CAEd. Dessa forma, o segundo mandato de Cid Gomes (2011-2014) iniciou com a continuidade da parceria com o CAEd e com a criação do PAIC MAIS (2011), destinado às turmas da educação infantil até o 5º ano do Ensino Fundamental. O desenvolvimento do PAIC e, posteriormente, do PAIC MAIS, no âmbito estadual, ocorreu paralelo ao processo de ampliação do SPAECE e à criação de políticas de responsabilização e prestação de contas, vinculadas aos seus resultados, configurando o *accountability* educacional na educação cearense.

#### **4.3 Políticas de *accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo nas redes municipais de ensino cearenses (2007-2014)**

A avaliação externa é um dos eixos de atuação do PAIC, que apresenta como um dos seus objetivos difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses. Neste sentido, a SEDUC-CE criou, em 2007, o SPAECE-Alfa, que consiste na avaliação de leitura dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, bem como ampliou a aplicação do SPAECE para as três séries do Ensino Médio. Para a realização do SPAECE-Alfa, o governo do Estado, por meio da SEDUC-CE, firmou um contrato com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd)<sup>29</sup>, vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), no valor de R\$ 7.180.662, 99, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, em 08 de dezembro de 2008. A vigência do contrato se estendeu até o final ano de 2011 e o pagamento estava condicionado à entrega de relatórios das avaliações realizadas entre 2008 e 2010.

A partir de 2008, o SPAECE tornou-se uma avaliação anual e passou a englobar a aplicação de três questionários contextuais, destinados aos estudantes, aos professores e aos diretores. O objetivo dos questionários é, segundo o *site* do SPAECE<sup>30</sup>, “traçar o perfil educacional, a experiência e a formação profissional, a prática docente e a gestão escolar de todos os envolvidos na área educacional, propiciando a associação entre o desempenho dos alunos e as variáveis contextuais”. A partir de então vem sendo produzidos boletins anuais, contextualizando os resultados da avaliação. Estes são divulgados publicamente no *site* do SPAECE, sob responsabilidade do CAEd, e são repassados para as escolas, para orientar no planejamento das ações pedagógicas e na gestão das escolas. A produção de informações e indicadores educacionais possibilitou, ao Governo do Ceará, a vinculação dos resultados do SPAECE a dois mecanismos de indução financeira, criados pelo próprio governo, visando a efetivação do modelo gerencial de gestão pretendido para o setor. Estes mecanismos são compreendidos, pois, como estratégias para consolidação do princípio da GpR no Estado, que na educação passou a ser materializada pelo PAIC.

Por meio destes mecanismos, que são detalhados nos próximos tópicos, foram materializados na educação pública dos municípios cearenses os três elementos que compõem

---

<sup>29</sup> O CAEd promove cursos de formação para os profissionais da educação de vários estados do Brasil. Também elabora e desenvolve, nos estados e municípios, programas destinados a mensurar o rendimento dos estudantes das escolas públicas. Segundo o seu *site* o CAEd apresenta-se como “referência nacional na execução de programas de avaliação educacional, na formação de especialistas na área da gestão da educação pública e no desenvolvimento de tecnologias de administração escolar”

<sup>30</sup> Disponível em <<http://www.spaece.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-programa/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

as políticas de *accountability* educacional. A avaliação externa, a partir da qual foram produzidas informações e dados sobre os indicadores de desempenho, a responsabilização dos agentes educacionais pelos resultados alcançados, e a prestação de contas. Embora algumas políticas de premiação de escolas e profissionais tenham sido criadas no período anterior à gestão de Cid Gomes (2007-2014), somente a partir deste período o uso dos resultados do SPAECE passaram a referenciar políticas de responsabilização forte ou *high stakes* (BONAMINO; SOUSA, 2012), direcionadas aos municípios.

#### 4.3.1 As modificações no repasse do ICMS (2007)

O primeiro mecanismo de indução de políticas aos municípios para o setor educacional, adotado pelo governo cearense no período de 2007 a 2014, consistiu na mudança dos critérios para o repasse da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), vinculado a indicadores municipais, que, conforme o documento Ceará (2012a, p. 84) foi “um fator que teve grande relevância para o PAIC ganhar força nos municípios”.

O ICMS é um dos principais recursos recebidos pelos municípios. Ele é recolhido pelo Estado, que devolve aos municípios 25% do total arrecadado, o que é a chamada cota parte. A cota parte é repassada seguindo dois critérios, o primeiro, com base no Valor Adicional Fiscal (VAF), que depende do ICMS arrecadado por cada município e corresponde a 75% do valor devido, e o segundo, correspondente aos 25% restantes, é distribuído entre os municípios com base em critérios determinados através de uma lei estadual (CEARÁ, 2012a).

Até o ano de 2007, quando foi implementado o PAIC, o repasse dos 25% da cota parte do ICMS estava definido pela Lei estadual nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, e seguia a seguinte divisão: 12,5% do repasse era relativo à proporção dos gastos em educação sobre a receita do município, 7,5% era feito de forma equitativa para todos os municípios e os 5% restantes eram repassados proporcionalmente à população de cada município.

Os critérios para o repasse do ICMS foram modificados pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que introduziu a lógica da Gestão por Resultados (*GpR*) na distribuição do imposto, e especificados no Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008. Esta legislação passou a prever que 18% do repasse ficasse atrelado a um índice criado para medir a qualidade da educação (IQE), que tem por base a taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental e os índices alcançados pelos municípios nas avaliações externas do 2º e

5º anos, sendo que 12% ficam atrelados ao resultado do 2º ano e 6% ao resultado do 5º ano (CEARÁ, 2007a).

Para realizar seu cálculo, o IQE foi subdividido em 02 índices, o Índice de Qualidade do Fundamental (IQF) e o Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA). O IQF é determinado por duas variáveis, o fluxo escolar, medido pela taxa de aprovação, que representa 20% do índice, e o desempenho nos exames padronizados, correspondente à 80% do IQF. O IQA é composto pelos resultados dos exames de alfabetização do 2º ano no ensino fundamental, cuja avaliação é feita pela SEDUC através do SPAECE-Alfa (CEARÁ, 2007a).

O restante do repasse seguiu a seguinte divisão: 5% referentes ao Índice de Qualidade da Saúde (IQS) e 2% referentes ao Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM). Os três índices são calculados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG), a partir das informações repassadas pelas secretarias às quais os índices estão atrelados, e são divulgados anualmente até o dia 31 de agosto.

A justificativa para a mudança nos critérios no repasse do ICMS foi apresentada pelos técnicos do IPECE em junho de 2007, seis meses antes da aprovação da lei, através do “Texto para Discussão: Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios” (HOLANDA, 2007). Segundo este documento, o principal objetivo da nova proposta consistia em gerar uma competição saudável entre os municípios. Partia-se do pressuposto que, diante da insuficiência de recursos públicos, enfrentada pelo Governo do Ceará, tornava-se primordial buscar uma estratégia eficiente de alocação de recursos, bem como, para elevar o desempenho econômico do Estado, tornava-se necessário investir em educação e saúde, considerados como fatores de impacto sobre a produtividade e a renda da população (HOLANDA, 2007).

Os dados apresentados no documento em análise, também, indicavam que, pelos critérios vigentes, até então, eram beneficiados os municípios que já detinham maior disponibilidade de recursos. Dessa forma, a nova regra era apresentada como um mecanismo para dar maior equidade na distribuição do ICMS, mantendo a busca pela efetividade e eficiência. Para comprovar este caráter equitativo, o documento apresenta uma simulação dos impactos da proposta, afirmando que a mudança iria beneficiar os municípios pequenos e com baixa arrecadação, uma vez que seus indicadores se destacavam mais. Segundo o documento,

Diferente do modelo atual, onde existe pouca variação na distribuição dos recursos repassados a cada ano, o que implica na inexistência de incentivos ao bom uso dos recursos, a presente proposta permite que haja uma constante variação no rateio dos recursos, gerando uma preocupação

constante dos gestores municipais em melhorar as condições de educação, saúde e meio ambiente nos municípios. Teremos como resultado final uma saudável competição onde todos serão ganhadores (HOLANDA, 2007, p. 16).

A justificativa da mudança nas regras do rateio do ICMS, para os municípios cearenses, evidencia o seu alinhamento com o discurso reformista gerencial, uma vez que compreende a educação como um fator importante para o desenvolvimento econômico; propõe uma redistribuição dos recursos sem, no entanto, discutir propostas para o aumento nos investimentos educacionais, mantendo o financiamento da educação sujeito ao crescimento econômico; reforça os elementos da eficiência e efetividade; e promove a competição administrada entre os municípios, tal como proposto do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995).

A mudança nos critérios para o repasse da cota parte do ICMS pode ser analisada como uma ação concreta do governo cearense no sentido de promover uma nova cultura de gestão nas redes municipais, conforme a proposta do PAIC. A ênfase dada, pela nova regra, à avaliação do 2º ano do Ensino Fundamental, que passou a ser o parâmetro para o repasse de 12% do imposto, também pode ser analisada como um mecanismo de indução do Estado sobre os municípios para o alcance da meta estipulada pelo PAIC, qual seja, alfabetizar todas as crianças até os sete anos de idade.

Cabe ressaltar, também, que a adoção deste mecanismo de indução apresenta traços coercitivos, que estão expressos na “preocupação” do Governo do Estado, com a prevenção às possíveis estratégias dos municípios para burlarem a nova lei, contida numa cartilha produzida pelo IPECE para orientar os gestores municipais e a sociedade civil quanto às novas regras. De acordo com esta cartilha, a nova metodologia estava preparada para punir os municípios e gestores que tentassem impedir seus alunos com baixos índices de fazer as avaliações, rebaixando suas médias, ou que apresentassem uma alta desigualdade do desempenho dos seus alunos (IPECE, 2009).

A cartilha ainda apresentava, como justificativa para a mudança na distribuição do imposto, o argumento de que o critério anterior “não condizia com a forma atual de administrar do Governo do Estado, que é o modelo de Gestão Pública por Resultados (*GpR*), no qual merece mais quem fizer mais e melhor” (IPECE, 2009, p. 16). Pelo exposto, é evidenciada a atuação do Estado sobre os municípios para a implantação de uma lógica gerencial, pautada em resultados.

Brandão (2014) discute a nova regra no contexto da reforma gerencial do Estado, que no Ceará foi norteada, em partir de 2003, pelo princípio da Gestão por Resultados. Utilizando

como referência os documentos produzidos pelo IPECE, a autora afirma que a proposta da mudança no repasse do ICMS surgiu em meio à implantação da *GpR* e à parceria do Ceará com o Banco Mundial, através do SWAP I. Concluiu que o efeito da nova regra foi positivo no desempenho dos municípios nos índices do sistema de avaliação (BRANDÃO, 2014). Nesse sentido, não foram identificadas, nesta pesquisa, resistências dos municípios quanto à implantação da proposta do governo para o repasse do ICMS, a despeito da sua declarada lógica gerencial neoliberal.

Convém destacar, por fim, que a definição do novo critério para o repasse da cota parte do ICMS aos municípios, com base no IQE, sofreu influência da orientação do Banco Mundial, quanto ao ajuste fiscal. Assim como ocorreu a política de fundos instituída com o FUNDEF/FUNDEB, que não significou o aumento dos recursos para a educação, em vez disso, apenas reorientou a distribuição dos recursos existentes, os novos critérios de distribuição do ICMS não acarretou em maior investimento do Estado na educação. Como também não implicou no aumento da participação do Governo Estadual no financiamento da educação básica, prevalecendo a lógica da descentralização administrativa mediante desresponsabilização do Estado.

#### 4.3.2 O Prêmio Escola Nota Dez (2009)

O segundo mecanismo de indução adotado pelo Governo do Estado do Ceará, em relação aos governos municipais, visando a implantação de suas diretrizes educacionais, refere-se ao Prêmio Escola Nota Dez, criado pela Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009. O Prêmio consiste em uma política de incentivo à melhoria dos índices de desempenho escolar das escolas públicas no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Inicialmente (2009), era destinado às escolas públicas com melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa), sendo, posteriormente, expandido para as escolas com melhores resultados no 5º ano (2011) e 9º ano (2015).

De acordo com a lei que instituiu o Prêmio, anualmente deveriam ser premiadas em dinheiro até 150 escolas com IDE-Alfa entre 8,5 e 10,0, que tivessem pelo menos 20 alunos matriculados<sup>31</sup> no 2º ano do ensino fundamental. O valor do prêmio correspondia a 2.500 reais por cada aluno avaliado e deveria ser pago em duas parcelas. A primeira parcela, a ser depositada após a divulgação do resultado do SPAECE, correspondendo a 75% do valor do

---

<sup>31</sup> Alterado pela Lei nº14.580, de 21 de dezembro de 2009, para: “ter, *no momento da avaliação*, pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular” (Grifô meu)

prêmio. Estes recursos deveriam ser utilizados exclusivamente em ações<sup>32</sup> que visassem a melhoria das condições das escolas e dos resultados de aprendizagem de seus alunos (CEARÁ, 2009b).

A segunda parcela, os 25% restantes, estava condicionada às exigências da referida lei, que estabelecia, em seu artigo 4º, que as escolas premiadas ficariam responsáveis pela realização de ações de cooperação técnico-pedagógica, pelo período de um ano, com uma das 150 (cento e cinquenta) escolas que tivessem obtido os menores resultados de alfabetização, expressos pelo IDE-Alfa (CEARÁ, 2009b). Para as escolas com baixos índices no SPAECE estava prevista a concessão de um auxílio financeiro pelo Estado, no valor de 1.250 reais por cada aluno matriculado no 2º ano, obedecendo o mesmo critério de ter pelo menos 20 alunos matriculados na turma avaliada, pago em duas parcelas de 50% do valor total. O recebimento da segunda parcela, tanto das escolas premiadas, quanto daquelas que receberiam auxílio financeiro, estava condicionado a três exigências: comprovação da realização da cooperação técnico-pedagógica, através de relatórios, manutenção dos bons resultados, pelas premiadas, e ao alcance das metas<sup>33</sup> de melhoria dos resultados pelas escolas com baixo desempenho (CEARÁ, 2009b).

Segundo Coelho (2013), à medida que os resultados das escolas eram alcançados, o Prêmio passou por atualizações em suas regras. Assim, durante o período que compreende este estudo, foram aprovadas outras duas leis que alteraram a versão inicial do Prêmio e definiram novas exigências para a concessão da premiação. Nestas alterações, é possível identificar um mecanismo semelhante ao adotado pelo novo critério de repasse do ICMS, que é o esforço de comprometer os municípios com a elevação dos seus resultados de forma homogênea, visando evitar disparidades nos índices dentro da própria rede de ensino. Este aspecto das políticas de *accountability* adotadas pelo governo cearense é apresentado, nos documentos de política educacional, como a busca pela equidade e é uma dos fortes elementos na construção do consenso em torno destas políticas. Consiste em um dos argumentos utilizados para minimizar as críticas à política de responsabilização.

Com a aprovação da Lei nº 15.052, em 15 de dezembro de 2011, O Prêmio Escola Nota Dez acompanhou a evolução do PAIC, que foi ampliado, no mesmo ano, até o 5º ano do Ensino Fundamental, a partir do lançamento do PAIC MAIS. Assim, a premiação foi estendida às escolas com turmas de 5º ano. Com a ampliação da quantidade de escolas aptas a

---

<sup>32</sup> O Decreto nº 29.896, de 16 de setembro de 2009, que regulamenta o prêmio, exemplifica “o incentivo ao bom desempenho dos profissionais da escola” como uma destas ações.

<sup>33</sup> Conforme o Decreto Nº 29.896, de 16 de setembro de 2009, que regulamenta o prêmio, a meta é 5,0 no IDE-Alfa do ano subsequente ao que constou como escola apoiada (art. 4º).

receber o prêmio, agora, além das escolas de 2º ano, também estavam aptas ao prêmio até 150 escolas com turmas de 5º ano, foram reduzidos os valores pagos pelo prêmio. As escolas premiadas e apoiadas passaram a receber, respectivamente, as quantias referentes a 2.000 e 1.000 reais por alunos avaliados no 2º ou no 5º ano. Para o recebimento do prêmio, pelo menos 90% dos alunos matriculados deveriam ser avaliados. Outra modificação foi a ampliação do tempo para a realização da cooperação técnico-pedagógica com a escola parceira, que passou de 01 (um) para 02 (dois) anos. Sobre esta alteração, Coelho (2013) destaca que, o período de um ano era insuficiente para o recebimento do recurso e a realização das visitas de cooperação técnica-pedagógica entre as escolas parceiras, uma vez que a divulgação dos resultados anuais do SPAECE sempre ocorreu em meados do ano seguinte, reduzindo, dessa forma, o tempo para se incorporar novas práticas antes do novo ciclo avaliativo.

Em 06 de dezembro de 2012, foi aprovada a Lei nº 15.246, que alterou os artigos 2º e 3º da Lei nº 15.052/2011, aprimorando os critérios para o recebimento do prêmio. Foram definidos, por meio desta Lei, os critérios de desempate entre escolas. Destaca-se o critério que estabelece a prioridade, no ranqueamento das 150 escolas, para aquelas escolas pertencentes aos municípios com maior proficiência no 2º ano do Ensino Fundamental, de acordo com a escala de alfabetização do SPAECE. Esta modificação supõe a ampliação da quantidade de escolas aptas a receber o prêmio. O aprimoramento do critérios, também, acompanhou o movimento de crescimento no número de escolas aptas a receber o prêmio. Segundo dados apresentados por Coelho (2013), entre 2008 e 2010, que correspondeu às três primeiras versões do Prêmio Escola Nota Dez, houve um aumento expressivo do número de escolas aptas à premiação, bem como nas médias das escolas premiadas e apoiadas, conforme apresentadas, respectivamente, nas Tabela 1 e 2.

Tabela 1 - Crescimento no quantitativo de escolas aptas ao recebimento do Prêmio Escola Nota Dez

<b>ANO</b>	<b>Nº ESCOLAS AVALIADAS</b>	<b>Nº ESCOLAS APTAS</b>
2008	6.064	148
2009	5.490	432
2010	4.881	875

Fonte: Coelho (2013).

Tabela 2 - Evolução no índice de desempenho das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota Dez

<b>ANO</b>	<b>PREMIADAS</b>	<b>IDE</b>	<b>APOIADAS</b>	<b>IDE</b>
2008	148	Entre 8,5 e 9,0 – 53 escolas Entre 9,1 e 10,0 – 95 escolas	148	Entre 1,6 e 2,0 – 10 escolas Entre 2,1 e 3,0 – 62 escolas Entre 3,1 e 3,4 – 76 escolas
2009	150	Entre 9,8 e 9,9 – 19 escolas	150	Entre 2,3 e 3,0 – 13 escolas

		IDE 10,0 – 131 escolas		Entre 3,1 e 4,0 – 72 escolas Entre 4,1 e 4,2 – 65 escolas
2010	150	IDE 10,0 – 150 escolas	150	Entre 3,5 e 4,0 – 4 escolas Entre 4,1 e 5,0 – 37 escolas Entre 5,1 e 5,7 – 109 escolas

Fonte: Coelho (2013).

A elevação dos índices de desempenho das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota Dez, ao longo do primeiro mandato de Cid Gomes (2007-2010), é um dos fatores que influenciaram as modificações sofridas por esta política, nos anos seguintes, bem como justifica sua expansão para as demais etapas do Ensino Fundamental<sup>34</sup>. As razões, no entanto, que explicam esse crescimento nos indicadores educacionais, não são encontrados na política instituída pelo Governo do Estado, em si, mas podem ser pensadas a partir da forma como ela vem sendo recebida e implementada nas escolas. Segundo Araújo (2016), um aspecto que diferencia as escolas premiadas e as apoiadas é a organização do trabalho escolar. Enquanto as escolas premiadas realizam um trabalho sistemático, com um planejamento voltado para as avaliações externas, as escolas apoiadas realizam ações pontuais, de caráter paliativo, sem adequação completa das suas avaliações aos padrões exigidos pelas avaliações externas (ARAÚJO, 2016).

A partir da análise de Araújo (2016), pode-se compreender que, no planejamento das escolas premiadas, há um controle externo do trabalho docente, por parte da secretaria de educação e do núcleo gestor escola, bem como uma intensificação do trabalho e uma preocupação constante com a preparação dos alunos para os testes. Ainda segundo Araújo (2016), estas escolas fazem uso de atividades diversificadas, como: aulas de reforço, aplicação de avaliações constantes no formato das avaliações externas, monitoramento diário da frequência dos alunos e distribuição de prêmio para os alunos. Ações semelhantes foram identificadas por Calderón, Raquel e Cabral (2015), ao investigarem sobre as ações de cooperação técnico-pedagógicas realizadas entre as escolas premiadas e apoiadas, que são exigidas pelo Prêmio Escola Nota Dez. Segundo os autores, as ações desenvolvidas, durante a parceria entre as escolas premiadas e apoiadas, concentraram-se em três atividades principais,

<sup>34</sup> Uma nova alteração nas regras do Prêmio Escola Nota Dez ocorreu com a aprovação da Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015, que foi regulamentada pelo Decreto nº 32.079, de 09 de novembro de 2016. Segundo as novas regras, não seria mais concedida a contribuição financeira às escolas com baixos resultados na avaliação do 2º ano do Ensino Fundamental. Por outro lado, foram incluídos os resultados do 9º ano do Ensino Fundamental como critérios para o recebimento da premiação. Com esse novo formato, o Prêmio Escola Nota Dez passou a premiar até 450 escolas (até 150 em cada uma das etapas avaliadas – 2º, 5º e 9º anos) e a conceder a contribuição financeira a até 300 escolas, sendo até 150 escolas de 5º ano e até 150 escolas de 9º ano. Esta mudança na legislação do Prêmio Escola Nota Dez acompanhou, mais uma vez, a expansão do PAIC MAIS. Desde 2015, o programa passou a denominar-se MAIS PAIC, ampliando suas ações da Educação Infantil até o 9º ano do Ensino Fundamental.

as aulas de reforço, a aplicação de simulados e a adoção de práticas ativas em sala de aula, revelando seu caráter pragmático (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015).

Diante do exposto, pode-se atribuir a elevação dos resultados alcançados pelas escolas premiadas ao grau de consentimento e comprometimento dos seus agentes educacionais à lógica empreendida pelo Prêmio Escola Nota Dez e pelas demais políticas adotadas pelo Estado do Ceará. Ou seja, pode-se compreender que os resultados das escolas vêm sendo elevados à medida em que se institui uma cultura da avaliação em larga escala no planejamento, na gestão e nas práticas pedagógicas. O consenso, em torno do projeto educacional de caráter gerencial, vêm sendo construído, no Ceará, a partir de estratégias adotadas pelo Governo do Estado, ao longo dos governos *mudancistas*,

Uma dessas estratégias tem sido as iniciativas de formação continuada, de caráter gerencial, para os técnicos da SEDUC e os gestores regionais, municipais e escolares. Um dos *locus* privilegiados desta formação é o mestrado profissional em “Gestão e Avaliação da Educação Pública” da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), criado em 2009 e coordenado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd). Um dos documentos de política educacional do Ceará, produzidos no âmbito dessa formação, foi a dissertação intitulada “Rede de Cooperação entre escolas: uma ação no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)” (COELHO, 2013). A autora deste trabalho, que já vem sendo utilizado no presente estudo, é Maria Izolda Cella de Arruda Coelho, que ocupou o cargo de secretária de educação do Estado do Ceará, entre 2007 e 2014. A dissertação apresenta algumas intencionalidades presentes na criação e implementação do Prêmio que não estão contidas na legislação, nem nos documentos oficiais, o que contribui para uma compreensão mais profunda desta política.

Coelho (2013) defende que a melhoria dos índices educacionais está mais relacionada à responsabilização dos agentes educacionais do que ao aumento de recursos para as escolas. Para tanto, ela argumenta que “a instauração de uma cultura de responsabilização pela garantia do direito a aprender é considerada a base para a construção de novas competências e práticas de gestão municipal” (COELHO, 2013, p. 26), bem como compreende que esta mudança na cultura educacional exige tempo e liderança dos gestores.

Ao posicionar-se em defesa das políticas de responsabilização educacional, Coelho (2013) busca, ao longo do texto, construir argumentos justificadores destas políticas, rebatendo as críticas por elas sofridas no meio acadêmico. Seu argumento central consiste em afirmar que análises de políticas devem partir da apreciação dos contextos em que elas foram implementadas, buscando compreender as condições reais de sua execução. Nesse sentido,

propõe que o Prêmio Escola Nota Dez seja lido não como uma política de responsabilização e bonificação isolada, mas dentro do contexto de execução do PAIC, programa no qual ele está inserido.

A compreensão do Prêmio Escola Nota Dez como um subcomponente do PAIC e da necessidade de uma análise conjunta dessas políticas remete a um pressuposto importante adotado pela autora, segundo o qual, qualquer mudança no sistema educacional, visando a melhoria no desempenho dos estudantes, exige que se empreenda uma engenharia sistêmica na sua implantação (COELHO, 2013). É o que vem ocorrendo no PAIC, conforme visto anteriormente. Suas ações são articuladas em vários eixos de atuação. Outros pressupostos também são defendidos pela autora quanto ao estabelecimento de critérios para o Prêmio. O primeiro consiste na compreensão da premiação como uma estratégia válida para o alcance de metas educacionais e o segundo na “suposição de que o êxito da aprendizagem dos alunos de uma escola significaria o êxito de suas práticas pedagógicas e de seus processos de gestão” (COELHO, 2013, p. 56).

A perspectiva teórica adotada na presente dissertação de mestrado pressupõe uma análise contextualizada das políticas educacionais adotadas pelo Governo do Ceará, o que implica a compreensão do Prêmio Escola Nota Dez em sua materialidade histórica, o que não se restringe apenas à sua inserção no PAIC e sua vinculação ao princípio da Gestão por Resultados. Indo além desse nível analítico, tais iniciativas são compreendidas em um contexto maior de reestruturação produtiva, de transformações tecnológicas e mundialização do capital, que vêm requerendo, sob os auspícios do neoliberalismo da terceira via, reformas no Estado e uma nova perspectiva para a educação e a formação escolar subordinadas à lógica capitalista.

Nesta “engenharia de natureza sistêmica”, para utilizar a expressão de Coelho (2013), é que vêm se desenhando as linhas gerais das reformas educacionais dos países periféricos, como é o caso do Brasil, que têm nos organismos internacionais os seus fortes disseminadores. Assim, as iniciativas adotadas na educação brasileira nas últimas três décadas, das quais o Ceará é um exemplo destacado da sua implementação, sofrem forte influência das metas estabelecidas em diversos acordos e tratados internacionais.

Em se tratando de um contexto de implantação de medidas descentralizadoras, marcadas pela transferência das responsabilidades, em relação à educação, do Estado para a sociedade civil e pela demanda de um papel regulador e avaliador para o Estado, visando o alcance de metas definidas externamente para o setor, pode-se concluir que o pressuposto defendido na política educacional cearense endossa da ideia de que as políticas de

responsabilização e de prestação de contas são a saída viável, senão única, para a concretização do projeto educativo vigente também apresentado pelos seus representantes como único projeto viável de sociedade. É a validação da máxima da irreversibilidade da atual fase do capitalismo mundial, do fim da história face à queda do socialismo real.

Sob esta perspectiva, os aspectos estruturais do sistema educacional, que têm impactos profundos na execução das políticas educacionais, como a ampliação das fontes de recursos para o financiamento da educação e a definição de um Custo Aluno Qualidade sequer são mencionados no conteúdo das reformas educacionais do Ceará, o que demonstra que apesar do discurso que enaltece a importância da educação, ela é mantida subordinada aos interesses do setor econômico. Porém, como destacado anteriormente, a tradução do gerencialismo nos contextos específicos em que ele foi implementado se deu com bases em mediações (LIMA, GANDIN, 2017). No Ceará, especificamente, foi permeado por hibridismos e contradições. Estas características estão presentes em dois aspectos do Prêmio Escola Nota Dez, destacados por Coelho (2013): a crença no intercâmbio entre escolas como algo favorável à melhoria dos seus resultados e a crença no efeito positivo que a cooperação agrega à rede municipal, às quais as escolas parceiras estão vinculadas. Ambos estão assentados na ideia da “cooperação”, que é apresentada, pela autora, como um elemento central para contribuir com a superação dos modelos de premiação que adotam um modelo restrito de bonificação, reconhecendo apenas os bons resultados.

Reproduz-se assim, na justificativa do Prêmio Escola Nota Dez, o discurso que destaca o Estado do Ceará como um exemplo no cumprimento do regime de colaboração e na cooperação federativa. A ideia de conciliar o conceito de cooperação ao de meritocracia, que geralmente envolvem estas políticas, afim de amenizar as críticas realizadas pelos opositores da responsabilização educacional, pelos seus efeitos excludentes, também está presente em outro documento de política educacional do Estado, o artigo intitulado “O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar” (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015). O texto, escrito com o intuito de divulgar o Prêmio como uma experiência exitosa do Ceará, apresenta uma defesa do programa.

A análise do Prêmio Escola Nota Dez, empreendida por Calderón, Raquel e Cabral (2015), identifica os aspectos positivos do prêmio, com a preocupação de validá-los, e os aspectos negativos, no intuito de aprimorar suas fragilidades. Nesse sentido, por meio de uma pesquisa empírica com pares de diretores de escolas premiadas e apoiadas, os autores buscaram enaltecer o aspecto da colaboração presente nesta proposta. O estudo partiu da caracterização das visitas de cooperação técnico-pedagógicas realizadas pelos diretores

entrevistados. São nestas ações, que, segundo os autores, o princípio da “cooperação” deveria se materializar, o que justifica sua obrigatoriedade na legislação do Prêmio Escola Nota Dez, como destacado anteriormente. Os autores apresentam o Prêmio como

uma experiência que traz como grande desafio aliar estratégias meritocráticas com estratégias de cooperação e colaboração no âmbito escolar, rompendo com a visão amplamente disseminada de que as políticas baseadas na meritocracia propiciam o individualismo, a concorrência e a fragmentação da comunidade escolar. (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015, p. 524)

Acrescentam que o diferencial do prêmio consiste no fato de reconhecer e valorizar o mérito, mas propondo “induzir relações de cooperação por meio da transferência de conhecimentos e experiências, entre uma escola premiada e uma escola que não conseguiu bom desempenho nas avaliações estatais (escola apoiada)” (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015, p. 523-524).

Pode-se apreender, da análise apresentada, que a “cooperação” é o elemento conciliador e pacificador das críticas aos modelos de premiação com base em critérios meritocráticos. É através dele que se busca alcançar o consentimento, a aceitação e o comprometimento com o Prêmio dos atores educacionais. Com base nos argumentos sustentados nos documentos analisados, é possível apontar alguns aspectos que contribuem para a afirmação do Prêmio Escola Nota Dez como uma estratégia de *accountability*. Primeiro, em sua análise acerca das visitas de cooperação técnico-pedagógica, Calderón, Raquel e Cabral (2015) apresentam fragilidades nestas ações, que podem ser agrupadas em dois subaspectos: a carência de recursos e a resistência das escolas apoiadas.

A carência de recursos para efetivar as sugestões apresentadas durante as visitas entre as escolas parceiras, remete às dificuldades enfrentadas pelas escolas públicas brasileiras em face à falta de investimento público e às iniciativas de descentralização da gestão. Estas dificuldades são reforçadas pela política neoliberal, de cunho gerencial, que, sob o pretexto de dar maior autonomia às escolas, adotam políticas de transferência direta de recursos, que, na prática, são insuficientes para garantir a melhoria das estruturas físicas das escolas e para a aquisição de materiais pedagógicos. A mesma lógica é empreendida no Prêmio Escola Nota Dez. O apoio técnico e financeiro do Estado é realizado mediante a transferência de recursos para as escolas, sob a forma de premiação ou de contribuição financeira, através da qual induz a responsabilização pelos resultados das avaliações. Tal iniciativa não consiste, no entanto, numa política de investimento da educação pública, uma vez que o valor em dinheiro

oferecido pelo Prêmio é concedido apenas uma vez, assumindo mais um caráter paliativo e descontínuo para os problemas das escolas, sobretudo as apoiadas.

Quanto à resistência das escolas apoiadas, Calderón, Raquel e Cabral (2015, p. 536) levantam uma hipótese:

a presença da escola premiada na escola apoiada, como detentora de um saber, representa, para a escola apoiada, reconhecer sua incapacidade de conseguir a aprendizagem de seus alunos e constatar que seus colegas professores, da mesma região em que a escola está localizada, são bons na arte de ensinar.

Além do exposto, afirmam “que nem todos os docentes têm a maturidade de aceitar suas fragilidades e reconhecer que devemos aprender uns com os outros” (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015, p. 536). Esta perspectiva acerca de como deve se dar a cooperação entre as escolas parceiras contradiz a definição do Dicionário Aurélio de Português Online, segundo a qual cooperar é operar ou obrar simultaneamente. O Prêmio Escola Nota Dez adota, portanto, uma perspectiva de colaboração unilateral, colocando uma das partes em posição superior à outra, onde quem está na condição de inferioridade deve seguir as propostas que lhes foram sugeridas, sob o risco de não elevar seus resultados.

As fragilidades do Prêmio Escola Nota Dez, apresentadas por Calderón, Raquel e Cabral (2015), indicam o forte apelo à responsabilização das escolas, uma vez que, sob esta lógica, o Estado repassa o valor financeiro do prêmio e dispõe de uma equipe escolar para apresentar experiências exitosas, cabendo às escolas fazer uso dessas ferramentas para elevar os seus resultados. A responsabilização, por sua vez, é um elemento presente na argumentação de Coelho (2013) para justificar o Prêmio Escola Nota Dez. A autora compreende que a premiação tem um efeito educativo, através do qual educa para a responsabilização. A cooperação é, também, um fator indutor da responsabilização. Pretende-se, a partir das visitas de cooperação técnico-pedagógica, induzir à responsabilização de diretores e professores, contribuindo para a criação de uma rede de responsabilidade educacional (COELHO, 2013).

O segundo aspecto que evidencia o caráter gerencial contido na lógica do Prêmio Escola Nota Dez está atrelado à questão da responsabilização. Neste caso específico, à responsabilização dos diretores escolares. Segundo Coelho (2013, p. 102), “o sucesso da ação de cooperação está condicionado à força e discernimento da liderança acerca da função da escola e das metas a serem alcançadas”. Assim, a autora compreende que o papel do diretor como um líder é essencial na proposta do Prêmio, configurando-se como uma das peças-chave para o sucesso das ações de cooperação. Essa centralidade assumida pela figura do

diretor na condução dos processos escolares é uma marca do modelo gerencial de gestão pública (LIMA, 2013).

Segundo Lima (2013), a preferência por uma gestão unipessoal atende aos interesses do gerencialismo empresarial, uma vez que, sobre a figura do diretor é que recai a responsabilidade pelos resultados da escola. Segundo Paro (2014), a valorização exacerbada do papel do diretor pode ser utilizada como álibi para minimizar os efeitos da carência de recursos e dos baixos salários sobre o ensino. Na esteira desses dois autores, é possível, ainda, afirmar que, no contexto gerencial, o diretor escolar assume uma nova e contraditória posição, pois ao passo em que ele torna-se responsável pela condução com liderança, dentro da escola, das políticas definidas externamente, pelos órgãos centrais, ele precisa atender às demandas internas dos diversos segmentos escolares, tendo em vista que sua atuação se dá sob o princípio da gestão democrática. Nesse sentido, impõe-se ao diretor o “duplo desafio de manter a escola funcionando a qualquer custo, sem assumir uma postura centralizadora e autoritária” (OLIVEIRA, 2010, p. 143).

Assim, o Prêmio Escola Nota Dez, como uma política indutora, por meio da concessão de recursos para as escolas municipais, permite que o governo estadual exerça um controle sobre os resultados das escolas municipais, impondo a elevação dos índices de desempenho escolar como critério para o recebimento do recurso integral. A ampliação da intervenção do governo cearense, no entanto, não implicou em sua responsabilização por esta etapa da educação. Ao criar critérios para a premiação, assim como ocorreu com a criação do IQE, o Estado aprimora os mecanismos de controle sobre as redes municipais de ensino, as escolas e o trabalho docente, e mantendo a responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental público para os municípios, que devem mobilizar-se para alcançar o sucesso nas avaliações, tendo em vista suprir suas carências de recurso para manutenção das suas escolas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa investigou a implantação das políticas de *accountability* na educação pública cearense, utilizadas pelo Governo do Estado como mecanismos de indução ao modelo gerencial de gestão pública, pelos municípios cearenses. O processo de implantação destas políticas foi compreendido no âmbito do contexto de reestruturação produtiva, decorrente da crise estrutural do capital, em curso desde o final da década de 1970, que vem demandando reforma do Estado nos países capitalistas. Neste contexto, reconheceu-se a forte presença dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, na definição das políticas educacionais dos países da América Latina, com destaque para o Brasil. A atuação desses organismos se deu através da elaboração de documentos, em conferências mundiais ou regionais, contendo recomendações para a implantação das reformas educativa nesses países, e mediante concessão de financiamento para o desenvolvimento de programas e projetos com teor gerencial.

Compreendeu-se, também, que a reforma gerencial da gestão pública do Ceará teve início, em 1987, com a eleição do empresário Tasso Jereissati (PMDB-CE) para o cargo de governador do Estado. O seu projeto de governo foi construído, pela burguesia empresarial local, no Centro Industrial do Ceará (CIC) e tornou-se hegemônico nas décadas seguintes, sendo autointitulado “Governos das Mudanças”. O projeto *mudancista* foi pautado na polarização entre empresários *versus* coronéis, na qual os coronéis eram associados ao atraso econômico e às práticas clientelistas e patrimonialistas, enquanto os empresários representavam o moderno, que estava atrelado à ideia da industrialização. Dessa forma, os “Governos das Mudanças” pautaram sua ação na modernização da gestão pública, seguindo os preceitos do neoliberalismo da Terceira Via.

A investigação, realizada por meio da pesquisa bibliográfica e documental, permitiu traçar o percurso das reformas gerenciais, no Ceará, ao longo dos governos *mudancistas*, que foi dividido, neste trabalho, em três fases. A primeira delas consistiu no período denominado “Era Tasso” (1987-2002), quando predominou o ciclo político de Tasso Jereissati, à frente do poder executivo estadual. Nesta fase, teve início as reformas gerenciais na administração pública do Estado, com destaque para a reforma administrativa (1991) e a reforma educacional (1995-2002). A segunda fase dos governos *mudancistas* correspondeu à gestão de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), entre 2003 e 2006, que representou o período de transição do ciclo político vigente para o ciclo político dos Ferreira Gomes. Nesta fase, ocorreu a

sistematização do modelo de gestão pública por resultados e a construção de uma cultura de avaliação na educação pública cearense.

O terceiro momento das reformas gerenciais, do Estado e da educação no Ceará, correspondeu ao ciclo político dos Ferreira Gomes, que teve início com a eleição de Cid Gomes (PSB-CE) e predominou ao longo dos seus dois mandatos à frente do Governo do Estado do Ceará (2007-2014). Na administração pública, este governo deu continuidade ao modelo de gestão que vinha sendo sistematizado no governo anterior, a Gestão por Resultados, e às parcerias com os organismos internacionais, consolidando o gerencialismo na gestão pública cearense. Na educação, teve continuidade as diretrizes que nortearam as reformas do setor, desde a década de 1990, como a descentralização administrativa, empreendida mediante a transferência de matrículas do ensino fundamental público para os municípios, a partir da qual construiu-se o modelo de regime de colaboração adotado pelo Estado na sua relação com os municípios. A avaliação em larga escala, foi ampliada, durante este período, vinculando-se aos mecanismos de responsabilização e prestação de contas.

Ao contextualizar as reformas gerenciais cearenses no âmbito da implantação do neoliberalismo de Terceira Via no Brasil, compreende-se que, a despeito das transições dos ciclos políticos na administração estadual, não houve uma ruptura nos objetivos dos projetos de sociedade e educação. Estes projetos, em curso ao longo das três décadas de *mudancismo*, visam a preservação da ordem capitalista mundial e a sujeição das políticas sociais aos interesses econômicos do mercado. Nesse sentido, a análise empreendida, ao longo deste trabalho, procurou evidenciar a presença desses objetivos na política educacional cearense, sobretudo, a partir de 2007, quando se deu a consolidação do gerencialismo, na administração estadual, e a intensificação das políticas de *accountability*, na educação pública cearense.

O conceito de *accountability* educacional, utilizado neste trabalho, compreende as três categorias enunciadas por Afonso (2009), a avaliação educacional, a responsabilização e a prestação de contas. A conjugação destas categorias, no contexto democrático, deveria resultar na formulação de políticas educacionais que visassem a garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada. No entanto, em virtude da predominância dos interesses mercantis, presentes nas reformas gerenciais, a implantação destas políticas têm contribuído para reforçar uma lógica tecnicista no campo educacional, pautada na responsabilização, na meritocracia e na privatização (FREITAS, 2012). A tríade da *accountability*, nesse contexto, tem se pautado na ampliação da avaliação em larga escala, a partir da qual são elaborados indicadores de desempenho, que ao serem divulgados tornam-se

parâmetros para estabelecer padrões quantitativos de qualidade e mecanismos de premiação ou punição dos agentes educacionais.

Compreende-se que a presença destas três categorias, que compõem o *accountability* educacional, na educação pública cearense vêm se intensificando à medida em que a avaliação em larga escala, no Estado, foi sendo ampliada, repercutindo na adoção das políticas de premiação, como o “Prêmio Escola Nota Dez”, criado em 2009. Embora o Estado do Ceará tenha criado um sistema próprio de avaliação externa, em 1992, sua abrangência para as escolas das redes municipais só ocorreu em 2004. Até este momento, a única legislação voltada para a premiação de escolas, aprovada pelo governo do Estado em 2002, foi o “Prêmio Escola do Novo Milênio”, direcionado apenas às escolas estaduais. No entanto esta iniciativa não teve continuidade na gestão seguinte.

A expansão do SPAECE para as redes municipais veio acompanhada da produção de informações educacionais, pela SEDUC-CE, a partir dos resultados da avaliação externa, através da produção de boletins e relatórios do SPAECE. Os dados tornavam-se públicos e passaram a nortear o planejamento das escolas. À ampliação na abrangência da aplicação do SPAECE, somou-se, a iniciativa de instituir o Programa de modernização e melhoria da educação básica (PMMEB) e o Selo escola destaque do ano, ambos em 2004. Às duas iniciativas, foi vinculado, em 2005, o Prêmio Selo de qualidade da educação básica do Estado do Ceará, configurando um tipo de premiação que propiciou um tipo de responsabilização branda sobre os sujeitos escolares. A consolidação destas iniciativas de premiação se deu em partir de 2007, quando a aplicação do SPAECE tornou-se anual e foi novamente ampliada, estendendo-se para o 2º ano do Ensino Fundamental.

Na análise da trajetória educacional cearense encontrou-se uma correspondência entre a consolidação do gerencialismo, como modelo de gestão pública, e a intensificação das políticas de *accountability*. À medida em que as reformas gerenciais foram avançando no âmbito da administração estadual, ao longo de cada ciclo político, as iniciativas de avaliação em larga escala da educação pública foram sendo expandidas. Desse modo, o uso dos seus resultados tornaram-se parâmetro para o estabelecimento de premiações e/ou punições à medida em que a Gestão por Resultados foi sistematizada e implementada na gestão pública do Estado. Nesse sentido, é possível estabelecer uma correlação entre os ciclos políticos dos governos *mudancistas* e as três gerações dos usos dos resultados das avaliações em larga escala no Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012), que, aplicadas à realidade cearense, são categorizadas conforme a periodização constante no Quadro 3.

**Quadro 3: Correlação entre os ciclos políticos do Estado do Ceará e as gerações da avaliação em larga escala no Estado do Ceará**

<b>Ciclo Político</b>	<b>Geração da Avaliação em Larga Escala</b>
“Era Tasso” (1987-2002)	1ª geração da avaliação em larga escala no Ceará. Foi criado o SPAECE, cujos primeiros ciclos de avaliação não resultaram na atribuição direta de consequências para as escolas.
Transição de ciclos políticos (2003-2006)	2ª geração da avaliação em larga escala no Ceará. Expansão do SPAECE para as redes municipais. Produção e disseminação de dados e indicadores educacionais a partir dos seus resultados. Primeiras iniciativas de premiação, envolvendo uma responsabilização branda.
“Ferreira Gomes” (2007-2014)	3ª geração da avaliação em larga escala no Ceará. O SPAECE foi ampliado para o 2º ano do Ensino Fundamental, passou a ser aplicado anualmente e seus resultados foram vinculados a políticas de premiação/punição de municípios e escolas. Envolvendo forte responsabilização.

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão bibliográfica (NOBRE, 2008; CARVALHO, 2008, 2014; BONAMINO; SOUSA, 2012).

A escolha do referencial teórico da pesquisa possibilitou uma melhor compreensão acerca do papel exercido pelo Governo do Ceará na execução das políticas de *accountability* direcionadas aos municípios cearenses. A dimensão educativa da atuação do Estado, em sentido estrito, no contexto da ocidentalização da sociedade brasileira – a partir da qual são estabelecidas estratégias de convencimento em torno de um projeto hegemônico de sociabilidade – compreendida nos marcos do organização federativa do Brasil, na qual os municípios possuem autonomia administrativa, permite compreender o papel indutor exercido pelo Estado do Ceará, em relação aos municípios cearenses, na implementação das políticas educacionais, visando a consolidação do gerencialismo.

A relação federativa entre Estado e municípios, na implementação das políticas de educação, constituiu-se uma característica imprescindível para a compreensão da trajetória educacional cearense. Desde o início das reformas gerenciais, o Governo do Estado vem pautando sua ação na transferência das matrículas do ensino fundamental público para os municípios, esse processo teve início ainda na década de 1970, ganhou um forte impulso durante a “Era Tasso”, com a aprovação da lei que instituiu o processo de municipalização, e se consolidou, a partir 2007, com a criação do PAIC. Nesse sentido, a implantação das políticas de *accountability* na educação dos municípios cearenses têm sido conduzida sob o modelo de regime de colaboração definido pelo governo estadual, institucionalizado na legislação educacional elaborada no período em análise. Este modelo de regime de colaboração cearense, construído sob condicionalidades, teve influência da política nacional articulada pelo PDE (2007).

Neste cenário, situa-se a política de redefinição dos critérios para o repasse da cota parte do ICMS aos municípios cearenses, que foi instituída, em lei, no ano de 2007,

juntamente com o lançamento do PAIC. Este mecanismo de indução financeira empreendido pelo Governo do Estado do Ceará, através da concessão de recursos com base nos resultados dos indicadores educacionais, marca um tipo de relação federativa entre união, estados e municípios, que esvazia o princípio constitucional de autonomia dos entes federados. Não há autonomia sem recursos e, portanto, os municípios, pela necessidade dos recursos financeiros, abriram mão de sua autonomia de decisão sobre os rumos da educação em seus sistemas de ensino e passaram a reproduzir o discurso e as metas estabelecidas no âmbito estadual.

Diante da investigação realizada neste trabalho, do contato com os conceitos, temáticas e discursos produzidos pelos documentos analisados, bem como com as perspectivas de abordagens da política educacional cearense, disponibilizadas pela bibliografia da área, pode-se concluir que o destaque nacional alcançado pelo Estado do Ceará, em virtude das suas políticas para o setor educacional, deve-se à continuidade de um projeto de sociabilidade, conduzido pela burguesia local, cujos objetivos reduzem a educação a um instrumento a serviço do mercado. Este projeto conseguiu permanecer hegemônico, mesmo com as mudanças no comando da administração estadual, o que demonstra a flexibilidade com que o gerencialismo se adapta às mediações que sofre em cada realidade onde é implantando.

Alcançar esta compreensão, permite-nos olhar para o contexto educacional cearense além das barreiras político-partidárias e perceber os riscos que este projeto pode gerar para a construção de uma sociedade democrática e mais igualitária, uma vez que os objetivos almejados, na atualidade, pelas escolas é o alcance de metas quantitativas. É preciso, pois, pensar um projeto educacional que promova uma mudança estrutural radical e eleve a educação para um estágio além do capital (MÉSZÁROS, 2007). Segundo MéSZÁROS (2007), o atual modelo de educação institucionalizado têm servido à formação da força de trabalho para o sistema produtivo, bem como à transmissão de valores que legitimam o interesse dominante.

Para romper com essa lógica mistificadora do capital, faz-se necessário conceber a educação numa perspectiva mais abrangente, ou seja, conceber a educação como um processo que se dá ao longo da vida, cuja aprendizagem se dá desde a juventude até a velhice, dentro e fora das instituições formais. Dessa forma, entendendo que o papel da educação é contribuir para uma auto-mudança consciente dos indivíduos, através de “uma intervenção consciente em todos os domínios e a todos os níveis da nossa existência individual e social” (MÉSZÁROS, 2007, p.122), pode-se almejar a transformação da própria realidade de desigualdades à qual as escolas estão submetidas. Nesse sentido, para além do objetivo

enunciado, a presente pesquisa buscou construir uma visão acerca da educação pública cearense que permita pensá-la sob outra lógica, que não limite as suas possibilidades de transformação às condições impostas pelo padrão de sociabilidade estabelecido e que, por fim, possa contribuir para a efetivação de uma sociedade mais justa e igualitária.

## 6. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I; PEREIRA, M. C. G. **Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo**. 1. ed. São Paulo: Instituto Natura, 2017. v. 300. 75p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, São Paulo, n. 10, 1997.
- ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo Sem Fronteiras**. v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.
- 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*, n.13, pp. 13-29, 2009
- AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. O. C. (orgs.). Educação de qualidade: começando pelo começo. **Relatório Final do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar**. 2005
- ALBUQUERQUE, F. C. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. **Revista O público e o privado**. Fortaleza, ano 3, n. 5, p. 43-59, jan./jul. 2005.
- AMARAL, M. I. S. Gestão por resultado e avaliações externas: Estudo de caso na EEIEF Gov. César Cals de Oliveira Filho (Maracanaú, 2013-2015). Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- APPLE, Michael W. O que os pós-modernistas esquecem: capital cultural e conhecimento oficial. In: GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 15 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO, Karlane Holanda. Os efeitos do prêmio escola nota dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15716>.

ARAUJO. Gilda Cardoso. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago. 2012.

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

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

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

BRANDÃO, Júlia Barbosa. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. p. 88.

BRASIL. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Brasília, 1971.

BROOKE, N. e CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita*, v. 2, p. 3-64, 2011.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO (et al.) **Pontos e contrapontos da**

**política educacional:** uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. RAQUEL, Betânia Maria Gomes; CABRAL, Eliane Spotto. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 517-540, abr./jun. 2015

CARVALHO, R. M. V. A; AQUINO, J. A. A derrota de Tasso Jereissati na disputa para o senado em 2010: como entender a dissolução de suas bases eleitorais. **Revista Debates**. Porto Alegre/RS, v. 5, n. 2, p. 145-160, jul./dez. 2011.

CARVALHO, R. V. A. Ciclos Políticos: reflexões teóricas e apontamentos empíricos sobre condições de longevidade políticas em esferas públicas midiaticizadas. In: 32º Encontro anual da ANPOCS, 2008, Caxambu - MG. 32º Encontro Anual da ANPOCS, 2008a.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Acioly. Eleições 2014: transição de ciclos políticos no Ceará. **Em Debate**. Belo Horizonte/MG, v. 6, n. 5, p. 23-36, set. 2014

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Acioly. Fronteiras simbólicas borradas na transição de ciclos políticos: A campanha para o governo do Ceará em 2006. **Revista de Ciências Sociais**. LOCAL, v. 39, n. 2, p. 22-43, 2008b

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio (et al.). **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

CEARÁ, Governo do Estado. Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social. **Plano de Governo (2003-2006)**. Fortaleza: 2003.

CEARÁ, Governo do Estado. Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Fortaleza-CE, dez. 2007a.

CEARÁ, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Projeto SWAP II: instrumento moderno para a Administração pública – A Gestão por Resultados no Ceará 2009-2010. **Informe N° 8**. IPECE, junho 2011a.

CEARÁ, Secretaria de Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem:** o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Secretaria de Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012a.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Constituição do Estado do Ceará 1989.** Fortaleza: INESP-CE, 2004a.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará, Lei nº 12.452/95.** Fortaleza, 1995.

CEARÁ. Conselho de Educação do Ceará. **Subsídios Operacionais:** Organização dos Sistemas Municipais de Ensino. (versão preliminar). Fortaleza, 1994.

CEARÁ. **Decreto Nº 29.896, de 16 de setembro de 2009.** Regulamenta a lei nº14.371, de 19 de junho de 2009, que cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar-alfabetização (IDE-Alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Série 3. Ano I. Nº 174. 17 set. 2009a. p. 7.

CEARÁ. **Decreto Nº 32.079, de 09 de novembro de 2016.** Regulamenta 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, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Série 3. Ano VIII. Nº 211. 06 nov. 2016.

CEARÁ. **Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007.** Modifica dispositivos da Lei nº12.612, 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. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Caderno 1/2. Série 2. Ano X. Nº 239. 19 dez. 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. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Caderno 1/2. Série 2. Ano X. Nº 239. 19 dez. 2007c.

CEARÁ. **Lei nº 14.371 de 19 de junho de 2009.** Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar

alfabetização (IDE-alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Caderno 1/2. Série 3. Ano I. Nº 111. 19 jun. 2009b.

CEARÁ. **Lei nº 15.246 de 06 de dezembro de 2012.** Altera a redação dos Art. 2º E 3º da Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Série 3. Ano IV. Nº 235. 12 dez. 2012b.

CEARÁ. **Lei nº15.052 de 06 de dezembro de 2011.** Institui o prêmio escola Nota dez, destinado a Premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental, e dá outras Providências. 2011b. Disponível em: <<http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/phocadownload/lei%2015246.pdf>>. Acesso em: 08.fev.2016.

CEARÁ. **Lei nº 11. 809 de 22 de maio de 1991.** Dispõe sobre a estrutura da Administração Estadual e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei nº 13. 203 de 21 de fevereiro de 2002.** Institui o Prêmio Educacional “Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará”, relativo ao ano de 2001 e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei nº 13. 541 de 22 de novembro de 2004.** Institui o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica – PMMEB, nos estabelecimentos de ensino da Rede Pública Estadual. 2004b.

CEARÁ. **Lei nº 13. 665 de 20 de setembro de 2005.** Altera a Lei nº 13.541, de 22 de novembro de 2004, que dispõe sobre o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica – PMMEB, e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei nº 15. 921 de 15 de dezembro de 2015.** Altera a redação do caput do art. 2º da Lei nº14.026, de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Série 3. Ano VII. Nº 234. 15 dez. 2015a.

CEARÁ. **Lei nº 15. 923 de 15 de dezembro de 2015.** Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. Série 3. Ano VII. Nº 234. 15 dez. 2015b.

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

CLAD (1998) Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998.

CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COELHO, M. I. C. A. Rede de cooperação entre escolas: Uma ação no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Juíz de Fora, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd). Juíz de Fora, 2013.

COSTA JUNIOR, A. C. O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal (PNAGE) e seus resultados no Estado do Ceará. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, C. N.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.). **Gramsci e a América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, M. L. W. (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Teoria “ampliada” do Estado. In: \_\_\_\_\_. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

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.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. Avaliação da educação básica e ação normativa do estado. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 663-689, set/dez de 2004.

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

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

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 6ª ed. São Paulo-SP: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e concedida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2017.

GENTILLI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Oliveira. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. IN: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo/SP: Ed. Boitempo, 2013.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. 5º ed. São Paulo-SP: Cortez, 2011.

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

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. 6ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2014.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Modernizando a modernização da gestão: O que a experiência do PNAGE nos ensina. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Anais... Brasília: Consad, 2009.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre Estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. Cadernos CENPEC. (COMPLETAR)

HAGE, Salomão M. As políticas educacionais do Governo Fernando Henrique Cardoso. **Educação em Questão**. v. 11, n. 2, jan./jun. 2000

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

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5ª ed. São Paulo, SP: Edições Loyola, 2014.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. Tradução Marcos Santarrita. 2ª Ed. 55ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HOLANDA, M. C. [et al]. Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses. **Texto para discussão**. Fortaleza-CE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2007.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T.; ALBUQUERQUE, K. C. Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará. **Nota Técnica Nº 11**. Fortaleza-CE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2004.

HOLANDA, Marcos Costa (org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará). **Cartilha da Cota Parte do ICMS**. Fortaleza, 2009.

LAURELL, Asa Cristina. Avanzar hacia el pasado: la política social del neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. (Org.). **Estado y políticas sociales en el neoliberalismo**. FFE, 1992. p. 125-147.

LIBANEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. Coleção Docência em formação: saberes pedagógicos. 10ª ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2012.

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

LIMA, I. G; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Revista Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 69-84, jan./jun/ 2012.

LIMA, Iana Gomes; GANDIN, Luís Armando. Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado-educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 33, n. 3, p. 729-749, set./dez. 2017.

LIMA, Licínio C. Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. IN: PERONI, Vera Maria Vidal; **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013

LIMA, Licínio C. Privatização *lato sensu* e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo Sem Fronteiras**. v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018.

LIRA, Patrícia Rocha de Brito. A atuação do governo federal na disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira (1995-2012). 2013. 222f. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2013.

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

MAIA JUNIOR, F. Q; HOLANDA, M. C. Plano de Governo – Crescimento com Inclusão Social. In: HOLANDA, M.C. (Org.) **Ceará**: a prática de uma gestão pública por resultados. Fortaleza: IPECE, 2006.

MARTINS, André Silva. Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo. 2007. 284 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense (UFF), Faculdade de Educação, Niterói, 2007.

MARTINS, André Silva. Classe empresarial e o Plano Nacional de Educação: uma análise sobre um processo ainda em curso. In: SILVA, Andréia Ferreira; RODRIGUES, Melânia Mendonça (orgs.). **Novo Plano Nacional de Educação (PNE)**: debates e tensões. Campina Grande/PB: EDUFCEG, 2013.

MARTINS, André Silva. Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 4, n.1, p. 21-28, 2009

MEDEIROS, A. C. C.; CARVALHO, E. B. S. SWAP Ceará: Instrumento de disseminação da Gestão por Resultados. 2009

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, SP: Xamã, 2005.

MÉSZÁROS, Istvan. **A educação para além do capital**. Revista THEOMAI, nº 15, primeiro semestre 2007. Disponível em <<http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero15/artmeszaros.pdf>>. acessado em 08.fev.2016

MOORE JUNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

MOTA, Maria Ocelia. Entre a meritocracia e a equidade: O Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação. Rio de Janeiro, 2018.

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

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

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, SP: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Plano Nacional de Educação (PNE): alguns pontos para discussão. In: SILVA, Andréia Ferreira; RODRIGUES, Melânia Mendonça (Orgs.). **Novo Plano Nacional de Educação (PNE)**: debates e tensões. Campina Grande/PB: EDUFCG, 2013.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SANT'ANA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, SP: Xamã, 2005.

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.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, M<sup>a</sup> de Fátima Felix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: Contradições entre a busca de eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP. Vol. 36, Nº 132, pág. 625-646, jul./set. 2015a. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acessado em 30.jan.2016

OLIVEIRA, João Ferreira. Prefácio. IN: SILVA, A. F. **Educação Básica**: Políticas de avaliação externa e outros temas. Campina Grande: Ideia, 2015b.

OLIVEIRA, Luisa Xavier. Política de Responsabilização como estratégia para promoção do desempenho escolar: Um estudo sobre o “Prêmio Escola Nota Dez”. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar**: educador ou gerente? Coleção questões da nossa época. Vol. 56. São Paulo: Cortez, 2014

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 77, n.186, p. 376-395, 1996.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Líber Livro, 2013.

PIRES, M. J. S.; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 40, n. 3, jul./set. 2009

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

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

ROSSI, A. J.; BERNARDI, L. M.; UCZAK, Lucia Hugo. Relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas. IN: PERONI, V. M. V. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Líber Livro, 2013.

ROSSI, A. J.; BERNARDI, L. M.; UCZAK, Lucia Hugo. Relações entre Estado e empresários no PDE/PAR: algumas contradições na política educacional brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 33, n. 2, p. 355-376, mai./ago. 2017.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro. v. 43, n. 02, mar./abr. 2009, p. 347-369.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011

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

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

SILVA, A. F. Os debates iniciais do Plano Nacional de Educação (2011-2020): uma análise do modelo de participação social do Governo Lula. In: \_\_\_\_\_; RODRIGUES, M. M. (orgs.). **Novo Plano Nacional de Educação (PNE): debates e tensões**. 1ª Ed. Campina Grande: EDUFCEG, 2013.

SILVA, L. G. Alexandre. O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a União. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 33, n. 2, p. 337-354, mai./ago. 2017.

SILVA, Leonardo Barbosa. O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Araraquara, 2008.

SILVA, Simônia Peres da. O processo de implementação das políticas educacionais e repercussões nas formas de gestão da escola e no processo de ensino-aprendizagem: o pacto pela educação em Goiás. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

SOARES, Erinelda do Amaral; WERLE, Flávia O. C. Processos e políticas de avaliação no Ceará: cooperação e responsabilização. **Revista Êxitus**. Santarém/PA, v. 8, n. 2, p. 34-58, mai./ago. 2018.

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

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

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Revista Estudos Avançados (USP)**, São Paulo, vol. 21, n. 60. p. 45-60, maio/ago. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 135, p. 1075-1093, out./dez. 2013.

## APÊNDICE A

### Quadro 4: Legislação educacional cearense relativa à premiação/punição

ANO	TIPO	TÍTULO/Nº	CONTEÚDO
2002	Lei	Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002. <b>Institui o Prêmio educacional “Escola do Novo Milênio</b> – Educação Básica de Qualidade no Ceará”, relativo ao ano de 2001 e dá outras providências.	Para concorrer ao prêmio as escolas deveriam ter feito adesão, até o fim de 2001, do “Projeto de Melhoria da Escola”. Mesmo tipo de premiação: não incorporada à remuneração e concedida apenas uma vez. Premiação com base nos resultados do SPAECE-NET para as turmas da 8ª série e 3º ano do EM.
2004	Lei	Lei nº 13.541, de 22 de novembro de 2004. <b>Institui o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB)</b> nos estabelecimentos de ensino da rede pública do Estado do Ceará.  *Lei revogada pela Lei 14.484 de 2009.	Implementado nas escolas da rede estadual. Voltado para a melhoria dos indicadores educacionais. Assinatura de um termo de adesão, pelas escolas. A SEDUC define as metas estaduais que servirão de base para o planejamento das unidades escolares. Direcionar o PPP, o regimento e o PDE das escolas para o atingimento das metas. Planejamento estratégico. O PMMEB institui um “Selo de Qualidade da Educação Básica do Estado do Ceará”, dividido em dois níveis: o Selo Certificação e o <b>Selo Escola Destaque do Ano</b> . A SEDUC que define o regulamento para a concessão dos selos.
2005	Lei	Lei nº 13.665, de 20 de setembro de 2005. Altera a lei 13.541 que dispõe sobre o PMMEB.	Acrescenta à lei anterior que a SEDUC deverá elaborar os critérios para concessão do <b>Prêmio Selo de Qualidade da Educação Básica do Estado do Ceará</b> . Institui uma premiação pecuniária não incorporável aos vencimentos dos servidores lotados nas 50 melhores escolas contempladas com o Selo Certificação (SR).
2007	Lei	Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica a lei nº 12.612/1996 e define os critérios para a distribuição da parcela da 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.	Estabelece que a cota parte, ou seja, os 25% do repasse do ICMS, que constitucionalmente deve ser distribuído conforme lei específica (os demais 75% são repassados proporcionalmente à arrecadação de cada município), sejam distribuídos seguindo os critérios: 18% - Índice de qualidade da educação (IQE) 5% - Índice de qualidade da saúde (IQS) 2% - Índice de qualidade do meio ambiente (IQM) O IQE é calculado com base na aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano e nos resultados das avaliações do 2º e 5º anos no SPAECE, sendo, 12% do valor referente ao resultado da avaliação do 2º ano e 6% referente ao resultado do 5º ano. Os índices são calculados pelo IPECE, com base nos dados repassados pelas secretarias.
2009	Lei	Lei nº 14.460, de 15 de setembro de 2009. Versa sobre o Prêmio Mérito Funcional	Altera uma lei do ano de 1973, instituindo um prêmio, proporcional aos vencimentos do servidor, destinado aos servidores agraciados com a Medalha Mérito Funcional. (Toda a gestão estadual)
2009	Decreto	Decreto nº 29.936, de 15 de outubro de 2009. Regulamenta o pagamento do Prêmio Mérito Funcional	Define as regras para a concessão da Medalha Mérito Funcional e do Prêmio Mérito Funcional.
<p>OBS: Em 05 de fevereiro de 2009, por meio do Decreto nº 29.642, foi instituída um Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica, Fundacional, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. A formação gerencial como elemento da política do governo Cid Gomes.</p> <p>Pela Lei nº 14.335, de 20 de abril de 2009: Art.2º Fica criada, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo, a <b>Escola de Gestão Pública do</b></p>			

<b>Estado do Ceará</b> , vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão. Art.3º Compete à Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, dentre outras atribuições que lhe forem conferidas por Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual, elaborar, coordenar, executar, controlar e avaliar programas, projetos e ações de educação em gestão pública para servidores públicos.			
2009	Lei	Lei nº 14.484, de 08 de outubro de 2009. <b>Institui o prêmio Aprender pra Valer</b> , destinado ao quadro funcional das escolas da rede estadual de ensino e dá outras providências.	Foca o mérito da escola, a partir da evolução das metas anuais. Premia o quadro funcional das escolas que alcançarem as metas do SPAECE para o ensino médio.  *Em 2017 foi anunciado um novo programa em substituição ao Aprender pra valer, é o Foco na Aprendizagem, 14º salário para as escolas da rede estadual com maiores resultados no SPAECE.
2009	Lei	Lei nº 14.483 de 08 de outubro de 2009. Institui a <b>premiação para alunos do ensino médio</b> com melhor desempenho acadêmico nas escolas da rede pública de ensino do Estado a dá outras providências.	Premia com um microcomputador os alunos das três séries do ensino médio que alcançarem o nível de proficiência “adequado” (325 em português e 350 em matemática) na avaliação do SPAECE. OBS: empresa Positivo era a fornecedora dos notebooks.  *Lei alterada pela nº 14.691 de 30 de abril de 2010 (ampliou a premiação para além de 2008 –ano referência).
2014	Lei	Lei nº 15.572, de 07 de abril de 2014, altera a lei anterior e define melhor os critérios de premiação	Inclui, além dos resultados do SPAECE, os resultado do ENEM. *Lei alterada pela lei nº 15.702 de 20 de novembro de 2014.
2009	Lei	Lei nº 14.371 de 19 de junho de 2009. Cria o prêmio Escola Nota Dez.	Destinado às escolas com melhor desempenho no SPAECE-Alfa.
2009	Decreto	Decreto nº 29.896 de 16 de setembro de 2009.	Regulamenta os critérios para o recebimento do prêmio.
2009	Lei	Lei nº 14.580 de 21 de dezembro de 2009. Altera a lei do Prêmio	Estabelece que, para o recebimento da premiação, as escolas devem ter, pelo menos, 20 alunos matriculados e avaliados.
2011	Lei	Lei nº 14.949, de 27 de junho de 2011. Acrescenta um dispositivo na lei do prêmio	Inclui a premiação para as turmas do 5º ano.
2011	Lei	Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011. Institui o PEND para o 2º e 5º anos.	Define as regras para a premiação das escolas de 2º e 5º anos.
2011	Decreto	Decreto nº 30.796 de 29 de dezembro de 2011. Altera o decreto de 2009.	Define o cálculo para definição do IQE.
2011	Decreto	Decreto nº 30.797 de 29 de dezembro de 2011. Altera o decreto de 2009.	Regulamenta a premiação das escolas de 2º e 5º anos
2012	Lei	Lei nº 15.246 de 06 de dezembro de 2012. Altera a lei 15.052.	Aprimora os critérios para premiação.
2015	Lei	Lei nº 15.923 de 15 de dezembro de 2015. Institui o PEND para o 9º ano.	Define as regras para a premiação das escolas de 5º e 9º anos.

2016	Decreto	Decreto nº 32.079, de 09 de novembro de 2016.	Regulamenta a premiação das escolas de 5º e 9º anos.
------	---------	---	--

## APÊNDICE B

### Quadro 5. Governos cearenses nos 30 anos de *mudancismo* (1987-2016)

Ano da eleição	Candidato/partido/mandato	Observação
1986	Tasso Jereissati (PMDB) – 1987-1991  *Em 1990, Tasso se filiou ao PSDB, criado em 1988 Reformas do governo tassista (Albuquerque, 2005): Reforma administrativa (1987-1990) Reforma na saúde (1987-1990)	Tasso venceu Aduino Bezerra, do PFL, com 61% dos votos Na mesma eleição, Lúcio Alcântara foi o deputado federal mais votado no Estado, pelo PFL, partido de oposição a Tasso. Segundo Albuquerque (2005), este período foi o laboratório das reformas neoliberais no país.
1990	Ciro Gomes (PSDB) – 1991-1994  *Ciro permaneceu no PSDB até o ano de 1996, quando migrou para o PPS, para concorrer às eleições presidenciais em 1998. Reformas do governo (Albuquerque, 2005): Reforma na infraestrutura/privatizações (1991-1999)	Ciro Gomes foi o candidato indicado por Tasso para a sua sucessão, vencendo as eleições com 54% dos votos. Na mesma eleição, Lúcio Alcântara foi eleito vice-governador, pelo PDT. No mesmo período, Tasso assumiu a presidência nacional do PSDB. A força do CIC também foi expressa na eleição do senador Beni Veras.
1994	Tasso Jereissati (PSDB) - 1995-1998  Segundo Albuquerque (2005), o programa educacional adotado por Tasso tinha base na conferência de Jomtien, abordando os temas: acesso, analfabetismo, abandono, sistema de avaliação. Reformas do governo (Albuquerque, 2005): Reforma na educação (1995-2000)	Tasso venceu Juraci Magalhães, do PMDB, com 55% dos votos. Lúcio Alcântara foi eleito senador, pelo PDT, numa coligação com o PSDB. Segundo Albuquerque (2005), os dois últimos governos de Tasso encontraram o país mais afinado à lógica dos ajustes estruturais.
1998	Tasso Jereissati (PSDB) - 1999-2002  *Nestas eleições, Tasso foi candidato a presidência do Brasil contra o candidato do PSDB, mas a nível local, apoiou a eleição de Tasso.	Tasso reeleito para o seu terceiro mandato como governador, vencendo o candidato do PMDB, Gonzaga Mota, com 62% dos votos. Segundo Albuquerque (2005), em 2001, 82,9% das matrículas nos anos iniciais e 53,5% das matrículas nos anos finais do EF estavam municipalizadas.
2002	Lúcio Alcântara (PSDB) – 2003-2006	Primeiras eleições, neste período, que foram para o segundo turno, quando Lúcio venceu o candidato do PT, José Airton, com 50,04% dos votos. Na mesma eleição, Tasso foi eleito senador.
2006	Cid Gomes (PSB) – 2007-2010	Cid venceu a disputa contra Lúcio Alcântara (PSDB), com 62% dos votos. Nestas eleições, Tasso defendia uma aliança entre os dois candidatos, o que não ocorreu. Houve um apoio implícito de Tasso à candidatura de Cid.
2010	Cid Gomes (PSB) – 2011-2014	Foi eleito no primeiro turno com 61% dos votos, contra o candidato do PSDB, Marcos Cals, e Lúcio Alcântara, que estava no PR. Tasso foi derrotado nas eleições para o senado. Foi o primeiro sinal de ruptura eleitoral entre os dois grupos (Tassista X Ferreira Gomes)

2014	Camilo Santana (PT) - 2015-2018	Segunda vez que as eleições foram para o segundo turno, Camilo venceu Eunício Oliveira (PMDB) com 53% dos votos. Tasso foi eleito ao senado.
------	---------------------------------	--

(Fonte: elaboração própria, com base na revisão bibliográfica.)

## APÊNDICE C

### Quadro 6: Evolução do SPAECE (1992 a 2016)

ANO	OBSERVAÇÕES: lei, documento, aplicação da prova, etc.
1992	Ano de criação “Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar” 1992 – primeiro ciclo de avaliação (escolas estaduais de Fortaleza) 1993 – segundo ciclo de avaliação (construção de escalas de mensuração. Todas as escolas públicas estaduais urbanas dos municípios que sediavam as 14 DERES) 1994 – terceiro ciclo de avaliação. A partir deste ano, a aplicação do SPAECE teve a parceria da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) da UFC. 1995 – Não houve aplicação da prova do SPAECE (decisão de alternar com o SAEB).
1996	Mudança no nome “Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará” 1996 – quarto ciclo do SPAECE (aumento de municípios abrangidos, de 14 para 27). Ano em que foi implantado o projeto de avaliação institucional das escolas públicas. 1997 – ocorreu apenas o SAEB 1998 – quinto ciclo do SPAECE 1999 – ocorreu apenas o SAEB, cujos resultados divulgados em 2000 mostraram uma situação favorável no Estado. Melhor do Nordeste.
2000	Portaria nº 101/2000 modifica o nome para “Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)” 2000 – por questões burocráticas e financeiras, o SPAECE não ocorreu, mas em dezembro deste ano foi firmado um convênio de cooperação técnica entre SEDUC e INEP para integrar as ações do SPAECE e do SAEB. 2001 a 2003 – o SPAECE foi realizado através de provas respondidas via internet. (SPAECE-NET) 2001 – a partir desse ano a análise das provas deixou de ser feita pela Teoria Clássica dos Testes e passou a utilizar a “Teoria de Resposta ao Item”.
2003	O SPAECE passa a contemplar todos os municípios.
2004	O SPAECE passa a contemplar os sistemas municipais de ensino. “é um importante marco na história do SPAECE pelo fato de inserir nesse processo avaliativo a existência de vários relatórios e boletins escolares que surgiram da perspectiva de possibilitar um trabalho pedagógico consistente nas escolas com os dados das avaliações realizadas” (Magalhães Junior, Lima, Farias, 2013, p. 68)
2005	Ano de reformulação do SAEB com a inserção da Prova Brasil. Implantação de uma forma definitiva de uma política de <i>accountability</i> .
2006	Novo ciclo de avaliação, universal para as escolas municipais e estaduais com mais de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas. Em 2004 e 2006, o SPAECE usou a mesma escala de desempenho utilizada pelo SAEB.
2007	Foi criado o SPAECE-Alfa: avaliação anual, externa e censitária. (Não houve aplicação, pois ainda era bianual)
2008	As avaliações tornaram-se anuais. Com a modificação da lei do repasse do ICMS, configurou-se uma responsabilização <i>high stake</i> . A partir deste ano a SEDUC firmou parceria com o “Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED)” da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF): responsável pela elaboração das provas, aplicação, divulgação dos resultados e construção de boletins pedagógicos.

## APÊNDICE D

**Quadro 7. Documentos da política educacional no Ceará**

ANO	TIPO	TÍTULO/Nº	CONTEÚDO
1989	Lei	Constituição Estadual do Ceará	<p>Artigos 215 ao 232 tratam do tema educação.</p> <p>Art. 220. A organização democrática do ensino é garantida, através de eleições, para as funções de direção nas instituições de ensino, na forma que a lei estabelecer.</p> <p>Art. 227. Os Municípios responsabilizar-se-ão, prioritariamente, pelo ensino fundamental, devendo manter e expandir o atendimento às crianças de zero a cinco anos.</p> <p>§1º O Estado prestará assistência técnica e financeira aos Municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal.</p> <p>Art. 232. Lei estadual disporá sobre os critérios para a municipalização do ensino. *Parágrafo único. O Estado garantirá a municipalização do ensino fundamental, por meio de:</p> <p>I – incentivo à criação de conselhos municipais de educação, onde houver condições; *II – transferência da capacidade decisória e de ação aos Municípios, nas áreas de ensino fundamental; III – criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação, e preparação destas para assumirem os encargos educacionais do ensino fundamental; IV – transferência progressiva de encargos e serviços relativos ao ensino fundamental aos Municípios, na medida de suas reais disponibilidades; e V – criação de mecanismos, visando o fortalecimento das ações municipais e ampliação do repasse de recursos financeiros.</p>
1990	Decreto	Decreto nº 20.620, de 12 de março de 1990 - Institui o programa de municipalização do ensino público no Estado do Ceará.	<p>Art. 1º – Fica instituído o Programa de Municipalização do Ensino Público do Ceará, em regime de colaboração mútua com as Prefeituras Municipais, com o objetivo de:</p> <p>III – contribuir para a descentralização administrativa;</p> <p>Parágrafo Único – Esse programa será instalado e implementado tão somente nos municípios que a ele voluntariamente aderirem.</p> <p>Art. 2º – O programa de municipalização será desenvolvido através da ação integrada e cooperativa do Governo do Estado com as Prefeituras, no racional emprego, uso e cessão de recursos humanos, financeiros, técnicos e patrimoniais.</p> <p>Art. 4º – Além de repassar recursos financeiros, nos termos da legislação vigente, o Governo do Estado planejará e desenvolverá, em cooperação com Governo Municipal, programas e projetos de capacitação e competência de gestão do ensino público no âmbito de cada município, ou de grupos de município com características afins.</p> <p>Art. 8º – Compete ao Prefeito, com a colaboração da Comissão de Educação do Município, a coordenação de todas as atividades referentes ao suprimento das condições materiais, pedagógicas e operacionais necessárias ao funcionamento das escolas públicas sediadas no município.</p>
1995 a 1998	Plano de Governo	Plano de Desenvolvimento Sustentável (Governo	O documento traz informações acerca das seguintes temáticas: Todos pela Educação; A Escola-Ponto de Partida; O Município; O Estado; Educação de Qualidade;

		Jereissati)	Educação para Todos. (P. 116)
1994 a 1998	Mensagens do governador à Assembleia Legislativa	Mensagem à Assembleia Legislativa (1994-1998)	Abordavam o Programa de Racionalização e Democratização da Gestão do Ensino; as ações do governo no processo de municipalização do ensino; o processo de eleição de diretores escolares; a avaliação de desempenho da escola e do aluno; a ampliação do acesso à educação básica; o fortalecimento da relação Estado-municípios, com a criação dos 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação; e as ações voltadas à implementação e ao amadurecimento da gestão democrática da educação cearense como a Mobilização Social, a Democratização da Gestão Escolar e a Descentralização Administrativa.
1995	Lei	Lei nº 12.442, de 18 de maio de 1995 - Dispõe sobre o Processo de escolha de diretores de Escolas Públicas Estaduais de Ensino Básico, em cumprimento ao disposto no item V do Artigo 215 e no Artigo 220 da Constituição Estadual e dá outras providências.	Art. 1º - O processo de escolha de diretores de Escolas Públicas Estaduais de Ensino Básico será realizado em duas etapas: I - A primeira concentrar-se-á na competência técnica dos candidatos e constará de Prova escrita e exame de títulos. II - A segunda etapa constará de eleição direta dos candidatos pela comunidade escolar, podendo participar todos os candidatos que obtiverem média igual ou superior a 6 na primeira etapa. Parágrafo Único - Entende-se por comunidade escolar, para efeito deste Artigo, o conjunto de alunos, pais ou responsáveis por alunos, professores e demais servidores em efetivo exercício na unidade escolar. Art. 12 - O período de administração do diretor será de três anos, com avaliação anual de desempenho com base no Plano de Trabalho, podendo o mesmo concorrer, outras vezes desde que atendidos o disposto dos Artigos 1º e 2º da presente Lei.
1995	Lei	Lei nº 12.452, de 06 de junho de 1995 - Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências.	Art. 1º - A Municipalização de que trata esta Lei, é a inclusão do Poder Municipal, no fazer e no pensar as atividades públicas de Governo do País, contribuindo de forma mais legítima e natural no efetivo respeito à pessoa humana, como observância das peculiaridades de cada Município. Art. 3º - O Processo de Municipalização de que trata esta Lei implica o fortalecimento do Município quanto a poder decisório, disponibilidade de recursos e responsabilidade por encargos educacionais, mediante a colaboração com o Estado na implantação de estruturas adequadas, qualificação de profissionais necessários e o envolvimento participativo da população. Art. 4º - A Municipalização do Ensino Público requer, da parte de cada Município: I – criar ou revitalizar Secretaria Municipal de Educação; II – elaborar o Plano de Educação do Município; VI – criar e manter Conselho ou Comissão Municipal de Educação; VIII – firmar Acordo de Colaboração Mútua com o Governo Estadual. IX – implantar uma sistemática de avaliação da qualidade de ensino. Art. 14 – O Estado e o Município firmarão Acordo, de duração plurianual, que formalizará a adesão da municipalidade e do Governo Estadual ao regime de colaboração e definirá as estratégias e as responsabilidades pelos encargos e serviços. Parágrafo único – O Estado e o Município firmarão Convênio Anual, formalizando a colaboração com relação às ações a serem desenvolvidas, identificando a parceria quanto à cooperação técnica e

			assistência financeira.
1996	Lei	Lei nº 12.622, de 18 de setembro de 1996 - Dispõe sobre a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola - FADE e dá outras providências.	Art. 1º - É criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola - FADE, nos termos da legislação vigente, como instrumento de suporte às ações educacionais desenvolvidas pelos estabelecimentos da rede estadual de ensino. Os recursos do FADE serão repassados periodicamente e obedecerão aos seguintes critérios: I - custo aluno-qualidade; II - natureza do serviço prestado pelo estabelecimento de ensino; III - avaliação de qualidade e desempenho da escola.
1999-2002	Plano de governo	Plano de Desenvolvimento Sustentável - "Consolidando o novo Ceará"	Aborda as seguintes temáticas: Todos pela Educação; Educação de Qualidade; Educação para Todos. O Todos pela Educação fala do movimento "A Escola do Novo Milênio". (p. 116)
Mensagens à Assembleia Legislativa em 1999 e 2000 abordando o crescimento de matrícula na rede municipal em detrimento da rede estadual.			
2003-2006	Plano de governo	Ceará Cidadania: Crescimento com inclusão social	No Eixo 2 – Ceará Vida Melhor destaca o objetivo estratégico que consiste em elevar a qualidade da educação e o perfil educacional da população; redução do analfabetismo de jovens e adultos; ampliação da jornada escolar; regulamentação e efetivação do regime de colaboração Estado/Municípios; garantia de qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno; modernização do processo de gestão e controle social do sistema de ensino e aperfeiçoamento do processo de avaliação institucional e resultados educacionais. (VIEIRA, FARIAS (org.), 2006, p. 117)
2005	Relatório	Relatório final do Comitê Cearense para eliminação do analfabetismo escolar	Documento produzido após o trabalho realizado pelo Comitê cearense para eliminação do analfabetismo escolar e publicado em parceria com o UNICEF.
2006	Coletânea	Ceará: a prática de uma gestão por resultados/Marcos Costa Holanda (organizador). Fortaleza: IPECE, 2006.	Coletânea de artigos produzidos por técnicos da gestão estadual, organizada por Marcos Holanda, apresentando o marco conceitual da gestão por resultados no Ceará e suas primeiras experiências. Publicado pelo IPECE.
2007	Lei	Lei nº 13.875 de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o novo modelo de gestão estadual.	Art.1º O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados: VI - a Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial. Cabe à SEPLAG, art. 37: coordenar a formulação de indicadores para o sistema de gestão por resultados e o monitoramento dos programas estratégicos de governo.
2007	Lei	Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Cria o PAIC. *Mesmo dia em que foi aprovada a lei do repasse do ICMS.	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. No mesmo ano foi assinado um protocolo de intenções entre Estado e municípios para a criação do PAIC.

2012	Lei	Lei nº 15.276 de 28 de dezembro de 2012. Adiciona regras ao PAIC	Dispõe sobre a concessão de bolsas de pesquisa e extensão para os formadores do PAIC.
2015	Lei	Lei nº 15.921 de 15 de dezembro de 2015. Cria o Mais PAIC	Estende o PAIC até o 9º ano do Ensino Fundamental.
2009	Manual	Manual de orientação para o acompanhamento das ações do PAIC nos municípios.	Apresenta o compromisso do município com a alfabetização, a sistemática de acompanhamento do município. Apresenta indicadores sobre os municípios e o plano de trabalho anual para 2009-2012.
2012	Documento	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.	O documento apresenta o contexto de criação do PAIC. Mostra como o programa foi estruturado, as mudanças que promoveu na organização administrativa da educação cearense. Apresenta também os 05 eixos do programa.