

AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS ESTADUAL E MUNICIPAIS NO CEARÁ: A DISSEMINAÇÃO DAS POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO

Arlane Markely dos Santos Freire

Universidade de São Paulo e Secretária Municipal de Educação (SME/Crato/CE)

arlanemarkely@usp.br

1 INTRODUÇÃO

Em consonância com a conjuntura mundial, diversas mudanças aconteceram na organização do Estado e da educação básica no Brasil a partir do final do século XX. Nesse cenário, os defensores da ideologia neoliberal apontaram o Estado como o responsável pela ineficiência dos resultados, questionando o seu funcionamento e, assim, propondo reformas na sua estrutura (Frigotto, 2002).

De acordo com Freitas (2018), no processo de reestruturação do Estado e da educação no país, a avaliação passa a ser um instrumento central da gestão deste, em que são intensificadas as políticas de função reguladora. No Ceará, a adoção do modelo da Gestão por Resultados (GpR) consiste em uma expressão local dos processos apontados. Sistematizada no governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), a GpR consolida-se a partir de 2007, no governo de Cid Gomes, com a criação de um novo modelo de gestão estadual e de estrutura administrativa. Na educação, sua implantação definiu como central o uso da avaliação externa para a melhoria dos resultados educacionais.

Nesse contexto de reconfiguração do papel do Estado, orientada pela ideologia neoliberal, emergem e se constituem as políticas de *accountability*, instituídas como mecanismos de controle e de regulação da educação e do trabalho docente. Conforme Afonso (2009), a *accountability* compõe um instrumento central de regulação da educação por meio de três dimensões: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. No Brasil a articulação entre essas dimensões volta-se principalmente para o cumprimento de metas e tem, como objetivo principal, a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e, no caso específico do Ceará, do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE).

Considerando o exposto, o presente texto analisa de que modo as políticas adotadas pelo governo estadual têm se consolidado como mecanismo de regulação da educação básica cearense. Apresenta parte dos resultados de pesquisa¹ de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação/UFCG/PB, , que investigou as políticas de *accountability* em redes municipais do estado do Ceará, de 2007 a 2019, situadas na região metropolitana do Cariri

¹ Trabalho orientado pela professora Dra. Andréia Ferreira da Silva.

cearense, constituída pelos municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririáçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri.

2 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida com base na revisão bibliográfica, e na análise de documentos, legais e normativos, relacionados às políticas de avaliação externa, de prestação de contas e de responsabilização. O texto está organizado em duas partes. A primeira é a introdução, que contextualiza o tema pesquisado e a segunda analisa a instituição das políticas de *accountability* no estado do Ceará, enquanto mecanismo de regulação da educação a partir do ano de 2007.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estado do Ceará foi um dos primeiros do país a criar seu próprio sistema de avaliação externa. Iniciado em 1992, o Spaece utiliza-se de testes de desempenho dos estudantes envolvendo as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários contextuais para coleta de dados. Abrange as escolas públicas das redes estadual e municipais, avaliando os alunos da educação básica desde as etapas de alfabetização até o ensino médio (Caed, 2020).

Desde 2007, no mandato de Cid Gomes, no governo do Ceará, ocorreu a instituição de políticas de *accountability*, quando os resultados do sistema de avaliação externa passaram a ser utilizados como parâmetro para a premiação de escolas e municípios. Uma das medidas que implantaram esta orientação consiste na Lei nº 14.023/2007 (Ceará, 2007), que instituiu o denominado “ICMS-educacional”, que estabeleceu mudanças nos critérios de repasses da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de responsabilidade estadual. A lei determinou que, dos 25% da cota parte dos municípios, 18% deverão estar condicionados aos resultados da educação básica (Ceará, 2007).

Em 2009, a Lei nº 14.483/2009 criou premiação para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico nas escolas da rede pública do estado (Ceará, 2009b). No mesmo período, criou-se, para o ensino médio, o Prêmio Aprender para Valer, por meio da Lei nº 14.484/2009 (Ceará, 2009c), com o objetivo, entre outros, de reconhecer o mérito das escolas que tenham alcançado as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos e dar visibilidade às que tiveram experiências exitosas e passíveis de replicabilidade em outras escolas da rede estadual (Ceará, 2009c). Em 2017, esse prêmio foi substituído pelo programa Foco na Aprendizagem, que associa os dados do Spaece à premiação das escolas estaduais.

Outro mecanismo de indução à melhoria dos resultados nas avaliações externas se consolida também no ano de 2009. Trata-se do Prêmio Escola Nota Dez, criado pela Lei nº 14.371/

2009, que se propõe a incentivar as escolas e seus profissionais a elevarem as notas no Spaece por meio da concessão de bonificação (Ceará, 2009a). O Prêmio Escola Nota Dez consiste em uma política estadual que distribui recursos diretamente para as escolas públicas municipais, que passaram a ser cada vez mais cobradas por resultados.

É nesse cenário que uma nova política também é implementada, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), que se transformou em política pública em 2007. O programa foi apresentado como ação fundada no “regime de colaboração”, que desencadearia incremento no desempenho dos alunos. O Paic consolidou a GpR na educação cearense “[...] como importante, senão principal, vertente das políticas educacionais que envolveu e integrou esferas de governo, instituição escolar, docentes e discentes na corrida pelos resultados” (Camarão; Ramos; Albuquerque, 2015, p. 384).

Neste contexto, segundo Freire e Silva (2021), é evidente que a partir do regime de colaboração o governo estadual assumiu funções relativas à regulação e ao controle da educação municipal. Essa mediação ocorre através dos processos centralizados de avaliação externa, de monitoramento do desempenho de estudantes, de divulgação de resultados e da concessão de premiação. Os municípios ao aderirem as políticas estaduais, citadas acima, contribuem assim com a disseminação da *accountability*.

Nas redes municipais da Região Metropolitana do Cariri, as políticas estaduais de GpR, a partir de 2007, produziram fortes impactos, intensificando as iniciativas voltadas para o cumprimento de metas educacionais, com o objetivo principal de elevar as médias das escolas municipais no Ideb e no Spaece. Nas nove redes municipais de ensino da região duas preveem em seus Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) gratificações vinculadas aos números obtidos nas avaliações externas. Os Planos Municipais de Educação (PMEs) de cinco municípios estabeleceram metas relacionadas à criação de políticas de estímulos a profissionais da educação. Outras medidas referentes à regulamentação de sistemas de avaliação externa foram identificadas em dois planos. Além destas, sete municípios aprovaram estratégias associadas à divulgação pública do Ideb como mecanismo de transparência e como forma de prestação de contas.

Com objetivo de melhorar o desempenho de suas redes nas avaliações externas, quatro municípios criaram legislações específicas para bonificar professores e estudantes e preparar as escolas para os testes, indicar o nome dos prêmios. De forma mais específica, dois criaram sistema próprio de avaliação externa no âmbito municipal e quatro instituíram iniciativas de premiação para docentes, funcionários e estudantes com base nos resultados dos alunos no Spaece e/ou no Ideb.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa indica que, no campo educacional, as relações entre os governos estadual e municipais têm favorecido a disseminação das políticas de *accountability* por meio da configuração de sistema de avaliação e de monitoramento dos resultados que vai se firmando por meio da GpR e de um modelo de “regime de colaboração”, dirigido pelo governo do estado. Pelo exposto, as políticas estaduais cearenses têm servido de parâmetro para que os municípios criem leis específicas referentes à criação de sistemas próprios de avaliação externa e de mecanismos de premiação, com fundamento nos resultados do Spaece. O trabalho revelou que o objetivo principal da gestão dos municípios, ao implementar tais mecanismos, é a elevação da posição de suas escolas no *ranking* estadual por suas escolas, que orienta a distribuição de recursos financeiros. Esse cenário favorece a competitividade entre as redes e a adoção dos mecanismos de controle do trabalho docente, com a disseminação e fortalecimento de da lógica neoliberal de desresponsabilização do Estado e de culpabilização dos profissionais da educação pelos resultados das escolas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. 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**, [s. l.], v. 13, p. 13-29, 23 jun. 2009.

CAMARÃO, V. do C.; RAMOS, J. F. P.; ALBURQUERQUE, F. C. A. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995-2014). **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 369-391, jul./dez. 2015.

CAED. SPAECE – CE. **CAED**, [Juiz de Fora], [2020]. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/projetos/spaeece-ce.html>. Acesso em: 8 jan. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17.12.07**. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Ceará, 2007.

CEARÁ. **Lei nº 14.371, de 19.06.09**. 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. Fortaleza 2009a.

CEARÁ. **Lei nº 14.483, de 08.10.09**. Institui a premiação para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico nas escolas da rede pública de ensino do estado e dá outras providências. Fortaleza, 2009b.

CEARÁ. **Lei nº 14.484, de 08.10.09**. Institui o prêmio aprender pra valer, destinado ao quadro funcional das escolas da rede estadual de ensino, e dá outras providências. Fortaleza. 2009c.

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

FRIGOTTO, G. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. *In*: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 33-92.

FREIRE, A. M. F.; SILVA, A. F. Políticas de accountability na educação cearense (2007-

2019). **Revista Êxitus**, v. 11, n. 1, p. e020184, 2021.