

<https://doi.org/10.18222/eae.v33.9562>

# POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO ESTADUAL DO CEARÁ, PERNAMBUCO E PARAÍBA

-  ANDRÉIA FERREIRA DA SILVA<sup>I</sup>  
 LUCIANA LEANDRO DA SILVA<sup>II</sup>  
 ARLANE MARKELY DOS SANTOS FREIRE<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande-PB, Brasil;  
[silvaandrea@uol.com.br](mailto:silvaandrea@uol.com.br)

<sup>II</sup> Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande-PB, Brasil;  
[luciana.leandro@professor.ufcg.edu.br](mailto:luciana.leandro@professor.ufcg.edu.br)

<sup>III</sup> Secretaria Municipal de Educação – Prefeitura de Crato, Crato-CE, Brasil;  
[arlanemarkely@yahoo.com.br](mailto:arlanemarkely@yahoo.com.br)

## RESUMO

O texto analisa as políticas de *accountability* implantadas nas redes estaduais de ensino do Ceará, Pernambuco e Paraíba. Examina suas disposições e como articulam os pilares da avaliação externa, prestação de contas e responsabilização, distinguindo os desenhos das políticas de *accountability* em formas parcelares, de modelos e de sistemas. O estudo é de natureza qualitativa, de caráter descritivo e explicativo e utilizou como procedimentos revisão bibliográfica e análise de documentos de política educacional. Como resultado averiguou-se que os estados adotam políticas de “alta responsabilização”, em diferentes estágios de complexidade, revelando modelos e sistema de *accountability* com o uso de ferramentas do modelo gerencial orientado por resultados.

**PALAVRAS-CHAVE** ACCOUNTABILITY • AVALIAÇÃO EXTERNA • GERENCIALISMO.

Como citar: SILVA, Andréia Ferreira da; SILVA, Luciana Leandro da; FREIRE, Arlane Markely dos Santos. Políticas de accountability na educação estadual do Ceará, Pernambuco e Paraíba. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 33, e09562, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae.v33.9562>

# POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY EN LA EDUCACIÓN ESTADUAL DE CEARÁ, PERNAMBUCO Y PARAÍBA

## RESUMEN

El texto analiza las políticas de *accountability* implantadas en las redes estatales de educación de Ceará, Pernambuco y Paraíba. Examina sus disposiciones y verifica cómo articulan los pilares de la evaluación externa, rendición de cuentas y responsabilización, al distinguir los diseños de las políticas de *accountability* en formas de parcelas, modelos y sistemas. El estudio es de naturaleza cualitativa, de carácter descriptivo y explicativo, y utilizó como procedimientos la revisión bibliográfica y el análisis de documentos de política educacional. Como resultado se averiguó que los estados adoptan políticas de “alta responsabilización” en distintas etapas de complejidad, que revelan modelos y sistema de *accountability* mediante el uso de herramientas del modelo de gestión orientado por resultados.

**PALABRAS CLAVE** ACCOUNTABILITY • EVALUACIÓN EXTERNA • GESTIÓN.

# ACCOUNTABILITY POLICIES IN STATE EDUCATION IN CEARÁ, PERNAMBUCO AND PARAÍBA

## ABSTRACT

The present text analyzes the accountability policies implemented in the state education systems of Ceará, Pernambuco and Paraíba (Brazil). It evaluates their provisions and how they articulate the pillars of external evaluation, accountability and responsibility, differentiating the designs of accountability policies in piecemeal forms, models and systems. The study is qualitative, descriptive and explanatory in nature, and is based on literature review and analysis of educational policy documents. As a result, it was found that states adopt “high accountability” policies in different stages of complexity, revealing models and systems of accountability, using tools of the results-oriented managerial model.

**KEYWORDS** ACCOUNTABILITY • EXTERNAL EVALUATION • MANAGERIALISM.

Recebido em: 11 MAIO 2022

Aprovado para publicação em: 3 OUTUBRO 2022



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

## INTRODUÇÃO

O texto tem por objeto de análise as políticas de *accountability* implantadas nas redes estaduais de ensino de três estados da região Nordeste, Ceará, Pernambuco e Paraíba, a partir dos anos 1990. Afonso (2009b, p. 4) associa o conceito de *accountability* “[...] a três dimensões essenciais autônomas, mas fortemente articuladas ou articuláveis: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização”. No Brasil, tais iniciativas começaram a ser implantadas na educação básica pelo governo federal na década final do século XX. Desde então, governos estaduais e municipais passaram a criar seus sistemas próprios de avaliação externa em larga escala<sup>1</sup> da educação básica, articulados ou não a iniciativas de *accountability*.

O estado do Ceará fundou seu sistema de avaliação externa da educação em 1992, um dos primeiros do país; Pernambuco, em 2000; e a Paraíba, em 2012. Desde então, tais estados ampliaram o alcance desses sistemas, vinculando-os a medidas de responsabilização e de prestação de contas, constituindo, assim, complexos processos de regulação de redes de ensino e escolas orientados para o alcance de resultados educacionais. Buscando compreender tais iniciativas, o artigo descreve as políticas de *accountability* instituídas nos estados selecionados, examinando suas disposições, similaridades e diferenças e a maneira como estão articulados os pilares da avaliação externa, da prestação de contas e da responsabilização. Desse modo, procura identificar os mecanismos de funcionamento e o alcance dessas medidas sobre a relação interfederativa entre o estado e seus respectivos municípios.

O exame da produção acadêmica sobre a temática revelou que são relativamente poucos os estudos que analisam as iniciativas de *accountability* adotadas nos estados da região Nordeste, tomando como foco as medidas instituídas em diferentes estados e a identificação das configurações assumidas e tendências, destacando-se os trabalhos de Oliveira (2019), Santos (2019), Oliveira e Clementino (2019, 2020) e Santos e Oliveira (2021). Este artigo se propõe a descrever e analisar as políticas nos estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba.

A escolha dos estados se justifica pois desenvolvem políticas de “alta responsabilização”, ou de “alto impacto”, visto que adotam estratégias de premiação de escolas, gestores, professores, alunos e dos próprios municípios, conforme os resultados obtidos nas avaliações externas. Desse modo, possuem políticas de *accountability* em estágio mais avançado de implantação, constituindo-se como referências para os demais estados da região e, inclusive, do país, com destaque para os estados do Ceará e Pernambuco.

1 Neste texto, é utilizada a expressão “avaliação externa e em larga escala” para se referir às políticas de avaliação do desempenho de estudantes fortalecidas e ampliadas, sobretudo, a partir dos anos 1990, que são concebidas externamente às escolas e aplicadas a um grande contingente de alunos, podendo ter caráter amostral ou censitário.

O estudo é de natureza qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, adotando como procedimentos de coleta de dados a revisão bibliográfica e a análise de documentos legais e normativos de política educacional. A revisão considerou a produção referente à discussão de significados do termo *accountability*, bem como da origem dos sistemas de avaliação externa em larga escala e das medidas de *accountability*, desde os anos finais do século XX. Examinou, também, trabalhos acerca da implantação de tais políticas no país e nos estados da região Nordeste, priorizando os três estados selecionados.

O *corpus* documental da investigação consistiu nos documentos legais e normativos que regulamentam os sistemas estaduais de avaliação e de monitoramento dos resultados, bem como da concessão de bonificações aos profissionais da educação. Contemplou, ainda, informações obtidas nos *sites* das secretarias de educação e em outros que tratam da implantação das medidas em exame. A análise considerou que os textos legais devem ser examinados em relação ao contexto histórico em que foram produzidos, pois revelam projetos de sociedade, de homem e de educação em disputa. Tais projetos, para Evangelista (2012), devem ser apreendidos no movimento da pesquisa, visto que não estão imediatamente dados nessas fontes. Segundo a autora, os documentos “[...] oriundos do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita – não apenas expressam diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (EVANGELISTA, 2012, p. 52).

O trabalho está organizado em quatro partes. Na primeira, é realizada a discussão do termo *accountability*, além de referências ao processo de implantação das políticas de avaliação externa e em larga escala na educação brasileira. Na segunda, são apresentadas as iniciativas de avaliação externa, prestação de contas e responsabilização instituídas nos estados examinados. A terceira analisa as características principais das iniciativas adotadas nos três estados, expondo suas aproximações e diferentes estágios de desenvolvimento de tais políticas. Por fim, nas considerações finais, são apontadas as articulações dos três pilares e as configurações gerais e ambiguidades das propostas de *accountability* em curso. Em um sentido mais amplo, o artigo busca contribuir para o debate das políticas de *accountability* nos estados do Nordeste e no país, seus contextos, desenhos e limites, considerando as funções sociais mais amplas da educação escolar.

## **POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO: CONFIGURAÇÕES E CONTEXTOS**

De acordo com Afonso (2009a, p. 58), *accountability* é um termo amplo e polissêmico, dada a multiplicidade de “[...] políticas, sistemas, modelos, dimensões, agências,

práticas e actores também diversificados”. Apesar dessa configuração, o autor afirma ser possível apreender que o termo é constituído por, pelo menos, três dimensões ou pilares: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. Propõe uma tipologia interpretativa que distingue os desenhos das políticas de *accountability* em: formas parcelares, de modelos e de sistemas (AFONSO, 2010).

As formas parcelares consistem nas ações e procedimentos que articulam apenas algumas das dimensões da prestação de contas ou da responsabilização, não constituindo uma estrutura integrada. Os modelos de *accountability* referem-se a uma “[...] estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões e formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, funcionando e fazendo sentido como um todo” (AFONSO, 2010, p. 152). Os sistemas de *accountability* dizem respeito a uma “[...] estrutura congruente com a ação e orientação do Estado no quadro de políticas públicas” (AFONSO, 2010, p. 152) fundadas em valores em que se baseia uma sociedade democrática, como a transparência, o direito à informação, a participação e a cidadania.

Embora existam, conforme as combinações dos pilares e as consequências, diferentes configurações das políticas de *accountability*, Afonso (2014) aponta que a proposta defendida pelas ideologias neoconservadoras e neoliberais, hegemônica nas últimas décadas, consiste em um modelo misto em que os diferentes pilares se dividem entre o Estado e a sociedade civil, com forte apelo ao mercado. Nele,

[...] a prestação de contas à sociedade e ao mercado é feita através da divulgação pública de rankings que comparam resultados escolares dos alunos e, através deles, fazem a seriação das respetivas escolas. Este modelo contém ainda dimensões típicas de mercado porque pressupõe a oferta e a procura, a liberdade de escolha, a competição entre o público e o privado e a expectativa de que os indivíduos devem agir não como cidadãos, mas como consumidores da educação. Porém, a administração do pilar da avaliação e as sanções negativas ou as recompensas/bonificações (referentes ao pilar da responsabilização) são controladas e administradas pelo Estado, pelo menos no que diz respeito às escolas públicas. (AFONSO, 2014, p. 501).

O que se constata é que as políticas de avaliação externa em larga escala foram se aprimorando e se tornando uma das principais tecnologias do governo na educação, que perdura e se consolida independentemente da orientação dos partidos políticos que assumem os governos, reorientando a atuação do Estado e, ao mesmo tempo, imprimindo uma lógica individual, competitiva e privatizante, como proposto pela racionalidade neoliberal.

Assim, os sistemas educativos de muitos países começaram a implantar profundas mudanças em suas políticas, associadas à criação de “[...] novas ferramentas de gestão e de controle a distância do desempenho das organizações e dos atores educacionais” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 882), vinculadas a processos de descentralização/desconcentração. Nesse contexto, de diferentes graus e modos, foi se constituindo o que vários autores denominam de Estado avaliador ou de governança por resultados (NEAVE, 1988; AFONSO, 2009a).

Segundo Afonso (2009a, p. 49), o Estado avaliador adota “[...] um *ethos* competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica de mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”. Por meio do estabelecimento e do monitoramento de metas e indicadores acompanhados de mecanismos de prestação de contas e de publicização dos resultados, esse Estado visa a dirigir e controlar o sistema educacional, os processos e funcionamento das escolas e o trabalho de seus profissionais.

Para Maroy e Voisin (2013, p. 883), apesar das diversas formas que as “[...] políticas de regulação por resultados” podem assumir em diferentes contextos, elas têm em comum o fato de se orientarem mais por uma concepção de escola como um sistema de produção dirigido pela melhoria de metas e resultados, como em qualquer tipo de organização de produção, do que como uma instituição com finalidades sociais mais amplas. Também valorizam dados quantitativos, indicadores e medidas quantificadas, que são os padrões de referência para os resultados, e utilizam diversos instrumentos de avaliação dos resultados e do desempenho dos alunos. Além do mais, recorrem a diversas ferramentas de ação pública que organizam as consequências das avaliações dos desempenhos e da prestação de contas associados a efeitos mais ou menos significativos para os atores em causa.

Verger, Fontdevila e Parcerisa (2019) afirmam que as avaliações nacionais em larga escala (Anle) se constituem como instrumentos de governança regulatória, que têm se espalhado rapidamente pelos sistemas educacionais mundo afora devido à influência de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, segundo os autores, elas servem como dispositivo de coleta de dados e como um componente intrínseco de sistemas de *accountability*/prestação de contas baseada em testes (ABT). Nesses sistemas, os atores escolares “[...] encaram consequências de diferentes naturezas (materiais, de reputação, individuais, coletivas etc.) de acordo com seus níveis de performance e adesão a padrões de aprendizagem definidos centralmente” (VERGER; FONTDEVILA; PARCERISA, 2019, p. 17).

No Brasil, a partir dos anos 1990, as políticas de avaliação externa em larga escala assumiram centralidade no campo da educação. Nessa perspectiva, o uso das

avaliações tem sido incorporado como modelo de aferição e controle da qualidade educacional medida por indicadores quantitativos de desempenho. A atuação do governo federal foi central na implantação dessa lógica de gestão da educação no país, que se difundiu pela quase totalidade dos estados a partir dos anos 2000.

Werle (2014) afirma que, nos anos 1990, os processos de avaliação externa se difundiram e passaram a operar em sistemas educativos de vários países. No Brasil, se no final dos anos 1980 e início de 1990 os procedimentos de avaliação eram incipientes, a partir de 1995 “[...] a avaliação é reforçada, terceirizada e consolidada como ação do poder público federal separando os diferentes níveis em que a avaliação da educação básica se processa” (WERLE, 2014, p. 167). Apesar da centralização do sistema de avaliação externa no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), os estados, assim como vários municípios, passaram a instituir suas próprias modalidades de avaliação.

Segundo Freitas (2007, p. 6), a partir do final do século XX, com a introdução e a afirmação da regulação educacional por meio da avaliação, a União assumiu forte presença reguladora na educação básica, estabelecendo-se um “[...] federalismo pragmático, indutor da reforma da gestão dos sistemas de ensino”. Nesse contexto, marcado pela hegemonia das teses neoliberais, por meio de estratégias de negociação, pactos, apoio técnico, entre outros, o Estado brasileiro atuou como indutor e mobilizador de agentes e de processos pedagógicos. Desse modo, conseguiu

[...] legitimar a sua opção por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e conduzida segundo princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de mercado. (FREITAS, 2007, p. 187).

A implantação das iniciativas de avaliação externa em larga escala nos estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba vincula-se ao contexto exposto. Impulsionados pelos apelos da reforma do Estado, da “modernização” da gestão pública e da redução dos gastos com políticas sociais, esses estados, em décadas distintas, instalaram processos de reforma educacional pautados por princípios gerenciais e pela implantação de mecanismos de *accountability*. A seguir, são apresentadas as políticas adotadas em cada um deles.

## **GESTÃO POR RESULTADOS DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ**

No Ceará, o pagamento de bonificações, vinculado aos resultados das avaliações externas, foi implantado em 2001, e pode ser associado às primeiras iniciativas de uma

gestão pública dirigida para resultados. A criação do sistema de avaliação externa em larga escala do estado remonta ao ano de 1992, com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), mas, nesse momento, sem vinculação de seus resultados a iniciativas de bonificação.

O Spaee consiste em uma avaliação externa, anual e censitária de estudantes da alfabetização e dos ensinos fundamental e médio das redes públicas municipais e estadual. Nos primeiros anos, sua aplicação envolveu um número reduzido de escolas, entretanto, a partir de 2004, passou a contemplar todas as escolas das redes públicas estadual e municipais de ensino. É coordenado, desde 2008, pela Secretaria Estadual de Educação do Ceará (Seduc), em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) (CEARÁ, 2019). Nesse Sistema, os resultados dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental são os determinantes da avaliação da alfabetização e integram o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), que funciona em regime de colaboração entre estado e municípios. O governo estadual disponibiliza equipes de profissionais para acompanhar as redes públicas municipais, enquanto cada município tem suas equipes próprias de monitoramento das escolas para o cumprimento das metas de desempenho no Spaee.

No Ceará, desde 2007, a distribuição de parcela da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) passou a ter como referência indicadores das áreas de educação, saúde e meio ambiente. Dos 25% que correspondem à cota-parte do ICMS, 18% passaram a ser concedidos aos municípios de acordo com índices que consideram os resultados da taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e com a média obtida pelos alunos do 2º e 5º anos da rede municipal em avaliações de aprendizagem (CEARÁ, 2007). Em 2015, passaram a ser considerados, também, os resultados dos alunos do 9º ano. Esse repasse consiste em mecanismo de pressão sobre os municípios, uma vez que o montante do tributo repassado depende da melhoria dos indicadores educacionais.

Como principal mecanismo de incentivo à melhoria dos resultados educacionais das redes públicas municipais, foi criado, em 2009, o Prêmio Escola Nota Dez, que envolve 300 escolas organizadas em pares, a partir da posição no *ranking*: as maiores notas classificam as escolas premiadas e as menores notas, as apoiadas. Inicialmente, foi destinado às escolas de acordo com o Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa), que corresponde ao desempenho dos alunos do 2º ano do ensino fundamental no Spaee. Em 2011, esse Prêmio incluiu os resultados do 5º ano e, em 2015, as escolas públicas que, no ano anterior, obtiveram os melhores resultados no 9º ano do ensino fundamental (CEARÁ, 2015).

A premiação para as instituições com os melhores desempenhos é calculada considerando o valor de R\$ 2.000,00 por aluno, de acordo com o número de estudantes

avaliados. Para as escolas com baixo desempenho, portanto apoiadas, esse valor é de R\$ 1.000,00 por discente. As escolas premiadas, denominadas de “apoiadoras”, devem realizar ações de assistência e acompanhamento às escolas que tiveram os menores índices (AUGUSTO, 2019). O Prêmio consiste no repasse de recursos financeiros para as escolas, que podem utilizá-los para várias finalidades, inclusive destinando parte do valor para a concessão de bonificação salarial aos seus profissionais.

Outro programa criado pelo governo estadual consiste no Prêmio Aprender pra Valer, que teve o objetivo de premiar as escolas de ensino médio que alcançassem as metas do Spaece. Em 2017, esse prêmio foi substituído pelo Programa Foco na Aprendizagem, que realiza o pagamento do 14º salário para os profissionais das escolas estaduais de ensino médio com as maiores médias no Spaece.

Ao analisar as políticas de gestão por resultados da educação no estado do Ceará, Araújo (2016, p. 70) afirma que

[...] essa política de alocação de recursos, com base em resultados das avaliações do Spaece, apresenta impacto de consequências ou responsabilização *high-stakes* [responsabilização forte]. A distribuição de recursos condicionada ao melhor desempenho escolar provoca: a competição entre as escolas, a reorientação das práticas pedagógicas, que se voltam para os testes padronizados, e a preleção de conteúdos curriculares de acordo com as matrizes das avaliações externas.

Pelo exposto, as políticas apresentadas tornaram-se centrais no estado, pois geram implicações financeiras, materiais e imateriais para as escolas públicas, redes de ensino e municípios, que passam a se orientar pela gestão dos resultados educacionais. Costa (2020) argumenta que esse modelo de regulação instituído ao longo do tempo se constitui em um sistema de *accountability*, como define Afonso (2010), uma vez que “[...] comporta a avaliação, a responsabilização e a prestação de contas” (COSTA, 2020, p. 140) baseado em “perspectivas gerenciais”.

## MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO

O lançamento do Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (Progestão/PE), em 2000, consiste em importante marco da implantação das políticas de *accountability* na educação pernambucana, ao definir diretrizes gerenciais para a reforma do estado. Nesse mesmo ano, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (Saepe). Esse Sistema, sob a responsabilidade do CAEd/UFJF, tem como objetivos, entre outros, monitorar o desempenho dos estudantes; associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo, com a intenção de reduzir as desigualdades e elevar o grau de eficácia da escola; e compor, com as taxas de aprovação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe).

O Saepe consiste em uma avaliação padronizada e censitária utilizada para aferir o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Inicialmente, foi aplicado nas turmas de 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Em 2008, passou a ser aplicado anualmente nas escolas municipais e estaduais do estado, seguindo os moldes do Saeb (PERNAMBUCO, 2012b).

Diante dos baixos resultados das escolas do estado, foi instaurado, em 2007, o modelo de gestão por resultados, com a instituição do Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação (PMGP-ME), integrante do Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE-PE). Tal programa tem como foco a implantação de uma “[...] política de responsabilização educacional que estabelece responsabilidades no âmbito das escolas, das Gerências Regionais e da Secretaria de Educação” (SILVA; BRENNAND, 2018, p. 238).

O PMGP-ME propõe metas a serem atingidas por cada escola e a responsabilidade educacional pelo seu alcance, via assinatura de Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR), avaliação externa em larga escala dos alunos, bonificação para os servidores e monitoramento dos resultados, instrumentos que configuram “[...] um modelo de pactuação de resultados típicos de uma gestão gerencialista” (DUARTE, 2019, p. 316).

As estratégias de responsabilização educacional em Pernambuco foram consolidadas a partir da criação do Idepe, em 2007, e da implantação do Bônus por Desempenho Educacional (BDE), em 2008. O Idepe é o principal indicador da qualidade da educação do estado. O BDE é um instrumento de “incentivo” e premiação concedido aos profissionais em exercício nas escolas estaduais que atingem as metas previstas nesse índice. Para receber o prêmio, a escola tem de alcançar, pelo menos, 50% da meta projetada, e os valores são calculados proporcionalmente ao percentual alcançado. A partir de 2009, os profissionais das Gerências Regionais de Educação (GRE) também passaram a receber o bônus.

Em 2011, foi criado o Sistema de Monitoramento dos Conteúdos por Componente Curricular (SMC), com vistas a acompanhar o cumprimento da Base Curricular Comum (BCC) das redes públicas de ensino de Pernambuco. A partir de então, o cumprimento do currículo passou a ser acompanhado pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (SEE/PE) com a utilização, entre outros, de um sistema *on-line*. Em 2012, outro sistema de monitoramento das escolas estaduais foi implantado, o Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco (Siepe).

Como parte das políticas de *accountability*, também no ano de 2012 foi instituída, pela Lei n. 14.602/2012, a obrigatoriedade de as escolas estaduais divulgarem os desempenhos dos alunos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Desde então, elas devem afixar, em local visível ao público, cartaz exibindo o seu

índice e o Ideb médio do estado (PERNAMBUCO, 2012a), consistindo em uma estratégia de prestação de contas, com a exposição pública dos resultados.

O Prêmio Idepe, instituído no ano de 2015, homenageia os municípios, as gerências regionais e as escolas da rede estadual e municipal de ensino que atingem os melhores índices e que exibem os maiores aumentos nos resultados do Índice. Consiste em uma premiação simbólica, com a concessão de certificados em cerimônia oficial e a divulgação dos resultados em publicação da SEE/PE, de que constam os nomes das escolas, dos municípios e GRE que se destacaram (PERNAMBUCO, 2019a).

Em 2019 foi instituído o Programa Criança Alfabetizada, com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração com os municípios para a garantia da alfabetização, até os sete anos de idade, dos alunos que estudam nas redes públicas pernambucanas. Para incentivar a adesão dos municípios e promover um alinhamento de esforços em prol dos resultados, o programa estabeleceu mudanças nos critérios de distribuição do ICMS para os municípios, aumentando, gradativamente, o percentual destinado à educação de 3% para 18%, de acordo com indicadores de melhoria dos resultados, especialmente com relação à alfabetização. Para o repasse do ICMS é considerado o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDE), calculado com os dados do Saepe (PERNAMBUCO, 2019b).

A reforma gerencial da educação em Pernambuco, implantada a partir dos anos 2000, é resultado de um processo de ampliação de iniciativas e de aprofundamento das políticas de avaliação externa, responsabilização e prestação de contas, com a diversificação das ferramentas de *accountability* orientadas por uma regulação educacional por resultados. Nesse sentido, pode-se afirmar que constitui um modelo de *accountability*, conforme classificação de Afonso (2010).

### **GERENCIALISMO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DA PARAÍBA**

O estado da Paraíba criou, em 2012, o sistema estadual de avaliação da educação, intitulado Avaliando o Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (IDEPB). Desde então, instituiu, na rede estadual de ensino, iniciativas de *accountability* que consideram o alcance de metas e critérios estabelecidos externamente às escolas. O IDEPB, também sob a responsabilidade do CAEd/UFJF, é constituído pelos indicadores de desempenho em testes de língua portuguesa e matemática, aplicados anualmente aos alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, e pelo fluxo escolar (PARAÍBA, 2015). Esse sistema define metas, a serem alcançadas por escolas, que são referência para a elaboração do Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP), definido como o instrumento central de planejamento para a superação das dificuldades dos alunos e a elevação do IDEPB.

Em 2012, foram instituídos os Prêmios Escola de Valor e Mestres da Educação, que visam ao fomento, seleção, valorização e premiação de práticas pedagógicas exitosas

realizadas nas escolas públicas estaduais. Os critérios avaliados pelos prêmios são estabelecidos, anualmente, em editais específicos lançados pela Secretaria Estadual de Educação (SEE/PB). A submissão de propostas consiste em decisão das escolas e dos professores, não sendo obrigatória a participação nos prêmios.

O Prêmio Escola de Valor concede o 14º salário a todos os profissionais das escolas que comprovem crescimento dos resultados do Ideb e índices de qualidade da educação. O prêmio avalia as seguintes dimensões da gestão escolar: 1. gestão pedagógica; 2. gestão participativa; 3. gestão de pessoas e liderança; 4. gestão de infraestrutura – serviços e recursos. Por sua vez, o Prêmio Mestres da Educação concede o 15º salário aos professores com projetos selecionados, que comprovem as práticas que contribuam para a melhoria do desempenho dos estudantes (PARAÍBA, 2012).

A política de bonificação implantada na rede estadual de ensino, com a concessão dos referidos prêmios, adota dois modelos de pagamento por desempenho, respectivamente: uma premiação com base nos resultados das escolas e uma premiação individual do professor. De acordo com Cassettari (2012), a primeira premiação visa a recompensar o professor por seus esforços, além de estimular o conjunto do corpo docente a melhorar seu desempenho. Consiste, no geral, no pagamento de bônus ao final da avaliação, que não é acrescido de modo permanente ao salário. A segunda premiação é conferida a todos os profissionais das escolas que alcançaram os objetivos e metas estabelecidos, visando a comprometê-los com a elevação dos resultados nas avaliações externas.

No ano de 2016, foi implantado o Sistema de Gestão de Informações da Rede Estadual de Educação da Paraíba (Saber), que consiste em amplo portal operacional *on-line* que busca melhorar o acompanhamento e o controle das escolas e das GRE. Com o objetivo de aprimorar esse sistema, foi instituído, em 2017, o Programa de Modernização e Eficiência da Gestão de Aprendizagem na Paraíba, que tem o intuito, entre outros, de fortalecer e qualificar as premiações por mérito, com a criação da Bolsa Incentivo, concedida aos docentes das escolas estaduais que cumpram os prazos e índices de eficiência (PARAÍBA, 2017a).

O Programa Soma – Pacto pela Aprendizagem na Paraíba,<sup>2</sup> celebrado entre o governo do estado e os municípios, também criado em 2017, visa à melhoria da aprendizagem dos estudantes, estabelecendo as obrigações das partes envolvidas.<sup>3</sup>

2 Em abril de 2021, o governo do estado da Paraíba criou o Programa Integra Educação Paraíba, que substituiu o Soma.

3 O edital do Soma de 2017 previu a disponibilização, pelo governo do estado aos municípios que aderissem ao pacto, de: 50 ônibus escolares com 59 lugares; 100 ônibus escolares com 24 lugares; 65 mil kits de mesas e cadeiras para crianças dos anos iniciais e 100 laboratórios de informática para o ensino fundamental.

Desenvolve ações de formação de gestores e professores do ciclo de alfabetização, sistema de gestão e de monitoramento e implantação da avaliação dos alunos das redes municipais (PARAÍBA, 2017b). No ano de 2017, dos 223 municípios paraibanos, 219 aderiram ao Pacto, revelando um mecanismo de indução, por parte do governo do estado, pela concessão de recursos materiais para as redes municipais de ensino e de apoio técnico.

A Paraíba dispõe de iniciativas de *accountability* mais recentes e menos institucionalizadas, considerando o caráter de não obrigatoriedade das políticas de bonificação. No entanto, foi observada a forte presença dos princípios gerenciais e das medidas de responsabilização. Nesse caso, pode-se referir a formas parcelares de *accountability*.

### **ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NOS TRÊS ESTADOS: CONFIGURAÇÕES E ÊNFASES**

A análise das políticas de avaliação externa dos três estados revelou que em todos há um processo de ampliação gradativa de tais iniciativas, principalmente a partir dos anos 2000. Os três adotaram sistemas próprios de avaliação externa em larga escala, sendo o Ceará o precursor dessa política. Apesar da manutenção das nomenclaturas, os sistemas adotados por cada estado passaram por mudanças: acréscimo ou exclusão das séries e disciplinas avaliadas, alteração da periodicidade da aplicação das provas, criação de novas medidas e progressiva expansão dos testes para todas as escolas estaduais e, posteriormente, para as escolas das redes municipais de ensino. Tais mudanças, no geral, sob orientações gerenciais, contribuíram para o fortalecimento e a consolidação de um Estado avaliador, com a diversificação dos instrumentos de avaliação e de monitoramento dos desempenhos dos estudantes e das metas, e a vinculação dos resultados a políticas de responsabilização e de prestação de contas.

Perboni, ao analisar a instituição dos sistemas de avaliação externa em estados brasileiros, identificou que “[...] esse fenômeno não é afetado pelos partidos no poder” (PERBONI, 2016, p. 96), uma vez que não percebeu diferenças significativas nas propostas dos governos ocupados por diferentes partidos políticos. Essa situação foi encontrada nos três estados em estudo. Neles, as políticas de avaliação externa em larga escala foram impulsionadas pela retórica da “modernização” da gestão pública, de mais eficácia e eficiência, pautando-se, também, pelo discurso da transparência, apelando, inclusive, para a ampliação da participação da comunidade escolar e da sociedade na escola. Nos três, tais medidas convivem com um discurso de defesa da gestão democrática e/ou participativa, com a implantação de iniciativas apontadas como associadas a esse modelo de gestão.

Na Paraíba, por exemplo, foi instituído, em 2011, o Orçamento Democrático Escolar (ODE-Escolar), derivado do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba (ODE-PB). Essa medida convive com a suspensão, no ano de 2016, da eleição direta para diretores das escolas estaduais, que foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça da Paraíba. Desde então, a definição dos diretores escolares passou a decorrer de escolha exclusiva do executivo estadual. Já em Pernambuco, não há eleição para diretores em todas as escolas estaduais. Nas escolas regulares, com jornada semanal de 25 horas, a consulta à comunidade escolar se mantém em um formato misto,<sup>4</sup> mas, nas escolas que compõem o Programa de Ensino Médio Integral, em tempo integral (45 horas semanais) e semi-integral (35 horas semanais), os diretores são nomeados, sendo exigidas avaliação e certificação no Programa de Formação Continuada de Gestores Escolares de Pernambuco (Progepe).

No Ceará, as eleições também só ocorrem para as escolas regulares, sendo antecedidas por seleção pública. Essa medida está fundada nos princípios do mérito e da competência individual para o exercício da função de diretor ao estabelecer como critérios a realização de avaliação escrita e o exame de títulos. No caso das escolas de ensino médio integrado à educação profissional, a escolha do diretor se dá pelo poder discricionário da Secretaria, a partir de um banco de recursos humanos constituído pelas etapas seletivas que consideram avaliação de conhecimentos e prova de títulos. O processo de seleção é aberto a candidatos com ou sem vínculo com a administração pública estadual e com a respectiva comunidade escolar (CEARÁ, 2017), desvinculando-se, assim, de uma proposta de gestão democrática da escola.

O CAEd/UFJF, centro de pesquisa vinculado à Faculdade de Educação da UFJF, é o responsável pela implementação dos sistemas de avaliação nos três estados. Sua atuação revela processos de privatização da gestão da educação básica, visto que atua no “mercado das avaliações”<sup>5</sup> (PERBONI; MILITÃO; DI GIORGI, 2019), oferecendo serviços de testagem, monitoramento, oferta de cursos de formação de gestores e professores, entre outros. Perboni, Militão e Di Giorgi (2019, p. 15) apontam que a hegemonia do CAEd/UFJF no “mercado das avaliações”, nas duas décadas iniciais do século XXI, é revelada por sua presença na maioria dos estados e regiões do país. Nessa perspectiva, esse Centro vem atuando como uma “companhia de conhecimento” na disseminação do modelo hegemônico de avaliação e de gestão educacionais nos estados brasileiros (OLIVEIRA, 2019).

4 Nas escolas regulares, a seleção dos diretores escolares é realizada em três etapas: a) participação com aprovação do curso de aperfeiçoamento para a formação de gestores, denominado Progepe; b) certificação com a realização de avaliação de conhecimento em gestão escolar; e c) processo consultivo à comunidade escolar (SILVA; ARAGÃO, 2019).

5 Segundo Perboni, Militão e Di Giorgi (2019, p. 15), o termo “mercado das avaliações” caracteriza, de forma ampla, “[...] as relações estabelecidas entre os estados e as empresas ou entidades que organizam as avaliações”.

No ano de 2015, 20 das 27 unidades federadas possuíam sistemas próprios de avaliação externa em larga escala. Desses 20 sistemas, 17 contavam com a assessoria do CAEd/UFJF (BERTAGNA; BORGHI, 2018). Tal situação revela, de acordo com Bertagna (2018), a hegemonia desse Centro na implantação de sistemas estaduais de avaliação, sobretudo nas regiões Sul e Nordeste, em que todos os estados com tal iniciativa recebiam assessoria do CAEd. Essa situação se caracteriza como de dupla externalidade, visto que cada um dos estados, mesmo contando com instituições públicas que detêm conhecimentos e competências para trabalhar com avaliações em larga escala, opta por contratar uma instituição externa ao próprio estado. Assim, tem se constituído um modelo hegemônico para todos os estados, inclusive com produção e tratamento dos dados muito similares, fortalecendo ainda mais a lógica neoliberal de regulação padronizada.

Nos estados analisados, a atuação dos governos estaduais na avaliação da educação escolar ofertada pelos municípios depende, em grande parte, da história que foi se construindo em torno do regime de colaboração (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019, p. 6), que, embora previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2022) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), vem se efetivando de forma diferente em cada unidade da federação. É preciso levar em consideração como está organizada a oferta pública de ensino fundamental, uma ação compartilhada entre estado e municípios, conforme art. 10 da LDB. No caso do Ceará, Pernambuco e Paraíba, 98,2%, 83,7% e 80,7% das ofertas públicas de ensino fundamental, respectivamente, são asseguradas pelas redes municipais, e os processos de municipalização envolveram ações políticas que apresentaram características de continuidade e mudança, avanços e retrocessos.

A política de avaliação tem contribuído para a ampliação da presença desses governos nas redes municipais de ensino de seu território por meio da implantação de medidas de avaliação externa em larga escala e de monitoramento do desempenho das escolas municipais nos testes, da oferta da formação de professores e de gestores para o uso dos resultados e, inclusive, da concessão de premiação por desempenho, como ocorre no Ceará. Essas políticas têm sido direcionadas, sobretudo, para as séries que constituem o ciclo de alfabetização.<sup>6</sup> Tais medidas, na maioria das vezes, não dialogam com as condições e demandas das escolas municipais, seus profissionais e estudantes, contribuindo para a ampliação de processos de pa-

6 A medida está em sintonia com as orientações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecido pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007). O movimento de empresários Todos pela Educação atualizou essa orientação, que consta no documento *Educação já: contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira* (2022), que propõe aos governos estaduais "Implementar programas de alfabetização em regime de colaboração com municípios, apoiando e induzindo melhorias em suas políticas" (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022, p. 57).

dronização e uniformização das redes de ensino. Nesse sentido, a hegemonia do CAEd/UFJF fortalece o modelo, a ponto de nenhuma das avaliações estaduais implementadas até o momento, por exemplo, apresentar estudos longitudinais sobre alunos e escolas de suas redes.

Nos estados estudados, essas políticas são apresentadas sob a justificativa do fortalecimento do “regime de colaboração” entre unidades subnacionais, em que o ente federado estado presta cooperação técnica e financeira aos municípios, com vistas à melhoria dos resultados educacionais. Entretanto, diante da ausência da participação do ente município no estabelecimento dessas medidas e da reduzida ou inexistente autonomia das redes de ensino em sua implantação, tal regime poderia ser denominado de “[...] regime de ‘colaboração’ sob condicionalidades” (FREITAS, 2007, p. 188). Tal medida tem aumentado a presença direta do governo estadual na regulação de um nível de ensino que é ofertado e administrado pela instância subnacional, o município, o que lhe permite exercer mais controle sobre essa realidade. Desse modo, vem ocorrendo a atribuição de “[...] um determinado sentido para o impreciso e indefinido ‘regime de colaboração’ na base do qual se organiza a educação no país, indicando alterações nas relações interfederativas” (FREITAS, 2007, p. 188) iniciadas desde os anos 1990. Nessa situação, os municípios, na busca por apoio técnico e financeiro, vêm assumindo as políticas propostas pelo estado sem, necessariamente, se fortalecerem como gestores da educação.

Como observado, o governo do estado do Ceará foi o único a implantar, até o momento, políticas de *accountability* dirigidas às escolas e às redes municipais de ensino, com a criação do Prêmio Escola Nota Dez. Em Pernambuco, as escolas municipais integram o Saepe, mas não a política de bonificação financeira do estado, direcionada somente às escolas estaduais. Na Paraíba, não há nenhum mecanismo instituído pelo governo do estado para bonificar docentes e escolas municipais ou prefeituras conforme os resultados das avaliações externas. Nesse estado, os prêmios existentes são direcionados exclusivamente aos profissionais das escolas da rede estadual de ensino.

Enquanto em Pernambuco e no Ceará todas as escolas são avaliadas e integram no total ou em parte, automaticamente, as políticas de bonificação, uma especificidade das medidas de *accountability* adotadas na Paraíba refere-se à participação “voluntária” das escolas e dos professores, que podem decidir acerca da inscrição ou não nos editais anuais dos prêmios Escola de Valor e Mestres da Educação. No entanto, a despeito dessa característica, a pressão pela elevação dos desempenhos alcança todas as escolas estaduais paraibanas, mesmo as que não se inscrevem nos prêmios, como uma forma de “responsabilização simbólica” que hierarquiza e classifica as instituições de ensino.

Nos estados do Ceará<sup>7</sup> e Pernambuco, como apresentado, foi instituído o pagamento de uma “bonificação” para as prefeituras municipais, conforme os resultados das escolas, referente à distribuição de cota-parte do ICMS. Nessa política, não é somente a área da educação que é envolvida na busca pela elevação dos indicadores educacionais, visto que o valor adicional recebido pelas prefeituras não precisa ser investido na área da educação. Tal política, ao criar um mecanismo de incentivo financeiro para estimular a elevação do desempenho dos alunos, “[...] torna a melhoria na qualidade da educação uma prioridade para os governos municipais, as secretarias de fazenda e os prefeitos” (LOUREIRO *et al.*, 2020, p. 9). No entanto, essa prioridade está dirigida, na maioria das vezes, exclusivamente à elevação dos resultados quantitativos nas avaliações externas em larga escala e nos índices educacionais, que consistem na referência para a concessão do adicional financeiro, desconsiderando os complexos contextos socioeconômicos e pedagógicos que envolvem os processos de ensinar e aprender nas escolas públicas e que condicionam a oferta de uma educação de qualidade.

É importante destacar, no entanto, que, embora o estado estabeleça novas regras para o repasse da cota-parte do ICMS, ele não acrescenta dinheiro novo ao montante de recursos, levando municípios a perderem ou ganharem recursos financeiros em função de resultados em determinada política pública. Isso só se torna possível porque as maiores cidades em termos populacionais e de redes escolares enfrentam maiores problemas em elevar seus indicadores educacionais e, por isso, perdem recursos para municípios pequenos, com redes escolares menores.

Desde antes da nova regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais de Educação (Fundeb), que estabeleceu essa vinculação no âmbito do Fundo, tem sido observada, no país, a disseminação de tal política, denominada de “ICMS-educacional”.<sup>8</sup> Até o momento, de acordo com Pinho (2021), oito estados, além do Ceará, aprovaram leis com tal definição: Acre, Alagoas, Pernambuco e Sergipe, no ano de 2019, e Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Piauí após a aprovação do novo Fundeb, em 2020, sem esquecer Minas Gerais, que já nos anos 1990 criou o que se denominou de “Lei Robin Hood”, também vinculando a distribuição da cota-parte do ICMS a resultados em políticas públicas.

7 O sucesso das iniciativas de gestão por resultados adotadas no Ceará pode ser observado no Ideb das escolas públicas do ano de 2019: das 100 escolas com os maiores índices do país nos anos iniciais do ensino fundamental, 79 estavam nesse estado (MOTA, 2020).

8 A mudança foi definida pela Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020), que altera a Constituição Federal para: estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, tratar do planejamento na ordem social e dispor sobre o Fundeb.

Essa medida tem como um importante avalista o Banco Mundial (BM), que gerencia a atividade denominada de “Apoio a sistemas de educação para replicar o modelo de financiamento baseado em resultados do Ceará (Brasil) para reduzir a pobreza de aprendizagem” (LOUREIRO *et al.*, 2020), além de divulgar e apoiar, no país e internacionalmente, tal iniciativa como uma “experiência exitosa” com baixos investimentos.

É importante registrar a atuação de organizações internacionais, como o BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), no estabelecimento das políticas em estudo no Ceará e em Pernambuco. O Ceará, por exemplo, desde as primeiras iniciativas de reforma do estado e da educação, contou com apoio técnico e financeiro do BM na implementação dos programas de municipalização do ensino e de avaliação em larga escala (VALDEVINO, 2018). Essa participação revela a forte presença desses organismos na definição da agenda educacional brasileira e o alinhamento desses governos às suas orientações na implantação da gestão por resultados na educação básica e do pagamento por mérito/desempenho.

Medidas desse tipo têm contribuído para o aumento da pressão sobre as escolas e seus profissionais para a elevação dos resultados, esvaziando o compromisso dessas instituições e do poder público com a transmissão dos saberes e conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade, reduzidos às competências e habilidades requeridas nas avaliações externas em larga escala. Desse modo, têm colaborado para a redefinição da própria função social da educação escolar em relação à garantia do pleno desenvolvimento da pessoa e de seu preparo para o exercício da cidadania, conforme estabelece o artigo 206 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, foram instituídas, nos três estados, complexas políticas de *accountability* educacional. Nessa perspectiva, de acordo com a caracterização de Afonso (2010), as iniciativas adotadas no Ceará, Pernambuco e Paraíba podem ser compreendidas como tipos distintos de *accountability*, que consistem em uma estrutura complexa de medidas que articulam dimensões e formas parcelares, possuindo relações congruentes ao modelo gerencial de educação orientado por resultados, mas que se encontram em estágios de implementação distintos.

Os tipos de mecanismos criados, de acordo com as análises apresentadas, não se orientam pelos princípios democráticos e participativos, que visam a fortalecer a atuação do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação universal e igualitária, mas pelos princípios da meritocracia e da competição, adotando, segundo Maroy e Voisin (2013), ferramentas de “prestação de contas de tipo empresarial” em detrimento de ferramentas de “prestação de contas de tipo democrática”. O cerne

de tais políticas parece consistir na busca do controle das atividades realizadas nas escolas, por meio de um sofisticado aparato tecnológico de monitoramento e de fabricação de dados, dando protagonismo aos modelos de *dataficação*,<sup>9</sup> que vêm subsidiando novas formas de regulação e de governança da educação, cada dia mais emergentes, que necessitam ser investigados.

Foi observado um complexo e contraditório processo de centralização e descentralização: as decisões são centralizadas, sobretudo aquelas relativas ao currículo, aos parâmetros da avaliação e à alocação de recursos, enquanto ocorre a descentralização das responsabilidades relativas à elevação dos índices, cada vez mais atribuídas aos profissionais que estão na ponta do sistema: gestores escolares e professores. Em algumas iniciativas, conforme apresentado, foi observada a “combinação” de princípios gerenciais com princípios da gestão democrático-participativa, na maioria das vezes ressignificados e esvaziados do conteúdo de seus princípios originais.

A ênfase no alcance de metas definidas pelos sistemas estaduais de avaliação e nas medidas de “pagamento por mérito” ou de bonificação de gestores, professores e demais funcionários da escola é uma característica marcante das políticas adotadas nos estados investigados. Tais iniciativas reforçam a atuação dos “gerentes da educação” no controle dos desempenhos e na definição do conteúdo e das rotinas adotadas nas escolas, que, muitas vezes, passam a ter como referência central os critérios estabelecidos nas leis e editais que regulamentam a concessão das bonificações, materializando processos de “alta responsabilização” no setor da educação (OLIVEIRA; CLEMENTINO, 2019).

As políticas de *accountability* em curso vêm conduzindo a “processos de responsabilização unilateral”, em que o sucesso ou o fracasso das escolas é atribuído

9 Segundo Grek, Maroy e Verger (2021, p. 17, tradução nossa), observa-se a crescente “*dataficação*” da área da educação, vinculada à noção de *accountability*, compreendida como “[...] os processos e efeitos de quantificar a educação, desde a formulação de políticas educacionais até a pedagogia e a prática educacional em todas as suas manifestações físicas e digitais”. Esse processo relaciona-se “[...] à transformação de diferentes aspectos da educação (como resultados de testes, relatórios de inspeção escolar ou dados do histórico de acesso à internet com o resumo do curso) em dados digitais. Converter as informações sobre a educação em dados digitais permite que estes sejam inseridos em bases de dados, onde podem ser medidos, cálculos podem ser realizados com eles e, por meio disso, transformados em gráficos, tabelas e outras formas de apresentações gráficas” (WILLIAMSON, 2017, p. 5 *apud* GREK; MAROY; VERGER, 2021, p. 18, tradução nossa\*\*), que visam, entre outros, a comparar, orientar e justificar a tomada de decisão nessa área.

\* No original: “[...] the notion of accountability as part and parcel of the increasing datafication in education, understood as the processes and effects of quantifying education, from education policymaking to pedagogy and education practice in all its physical and digital manifestations”.

\*\* No original: “Datafication refers to the transformation of different aspects of education (such as test scores, school inspection reports, or clickstream data from an outline course) into digital data. Making information about education into digital data allows it to be inserted into data bases, where it can be measured, calculations can be performed on it, and through which it can be turned into charts, tables and other forms of graphical presentations”.

“[...] ao indivíduo ou a um fator específico, secundarizando a complexidade e a dinâmica dialética de fatores pedagógicos, sociais, econômicos e culturais que interferem no processo educacional” (RICHTER; SOUZA; SILVA, 2015, p. 617).

Nessa perspectiva, a educação não pode ser analisada sem considerar os determinantes históricos, socioeconômicos e culturais que a constituem. No caso da região Nordeste, historicamente marcada por acentuadas disparidades sociais e educacionais, se os esforços da modernização da gestão pública e da melhoria dos indicadores educativos não forem acompanhados de medidas de enfrentamento das desigualdades existentes, podem, contraditoriamente, contribuir para a criação de novas formas de discriminação e de exclusão. Nesse cenário, os pesquisadores da área da educação necessitam assumir o compromisso com o exame crítico e reflexivo das políticas educacionais em curso e de suas contradições, visando a contribuir para o fortalecimento de um projeto democrático de país, de educação e de sua avaliação.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação – por uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes standardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009b. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009c. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (org.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.
- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a13v19n2.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.
- ARAÚJO, Karlane H. *Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. 2016. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.
- AUGUSTO, Philipe. Com os melhores resultados na história, 182 municípios recebem Prêmio Escola Nota Dez. *Secretaria da Educação – SEDUC*, Fortaleza, 6 jun. 2019. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2019/06/06/com-os-melhores-resultados-na-historia-182-municipios-recebem-premio-escola-nota-dez/>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BERTAGNA, Regiane H. Mapeamento dos sistemas estaduais de avaliação da educação (2005-2015). In: GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa (org.). *Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)*. Curitiba: CRV, 2018. p. 41-51.

BERTAGNA, Regiane H.; BORGHI, Raquel F. Sistemas de avaliação dos estados no Brasil: avanços do gerencialismo na educação básica. *Revista Teias*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 54, p. 48-62, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/36248>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020*. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

CASSETTARI, Nathália. Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza. *Anais [...]*. Zaragoza: Anpae; Feae; FPAE, 2012. p. 1-17. Disponível em: [https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassettari\\_res\\_int\\_GT2.pdf](https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassettari_res_int_GT2.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

CEARÁ. Lei n. 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei n. 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. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, série 2, ano X, n. 239, 19 dez. 2007.

CEARÁ. Lei n. 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. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, série 3, n. 111, 15 dez. 2015.

CEARÁ. Lei n. 16.379, de 16 de outubro de 2017. Altera a Lei n. 13.513, de 19 de julho de 2004, que dispõe sobre o processo de escolha e indicação para o cargo de provimento em comissão, de Diretor junto às Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, série 3, ano IX, n. 195, 18 out. 2017. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/5956-lei-n-16-379-de-16-10-17-d-o-18-10-17>. Acesso em: 14 dez. 2019.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. *Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará*. Fortaleza: Seduc, 2019. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaeece>. Acesso em: 14 dez. 2019.

COSTA, Anderson Gonçalves. *A política educacional cearense no (des)compasso da accountability*. 2020. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: [http://www.uece.br/ppge/wp-content/uploads/sites/29/2020/05/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_ANDERSON-GON%C3%87ALVES-COSTA.pdf](http://www.uece.br/ppge/wp-content/uploads/sites/29/2020/05/Disserta%C3%A7%C3%A3o_ANDERSON-GON%C3%87ALVES-COSTA.pdf). Acesso em: 12 jan. 2022.

DUARTE, Alexandre W. B. A construção da política educacional em Pernambuco na gestão de Paulo Câmara (2015-2018). In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; DUARTE, Adriana Maria C.; RODRIGUES, Cibele Maria L. (org.). *A política educacional no contexto das desigualdades: uma análise das redes públicas de ensino da região Nordeste*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019. p. 301-338.

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

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

GREK, Sotiria; MAROY, Christian; VERGER, Antoni. *World Yearbook of Education 2021: accountability and datafication in the governance of education*. Nova York: Routledge and CRC Press, 2021.

LOUREIRO, Andre; HOLANDA, Marcos; BARBOSA, Marcelo; CRUZ, Louise. *Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação: um guia de implementação inspirado no caso do Ceará*. [S. l.]: Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/5dgZbjXWT86KxyJy7Lt5v9r/?lang=pt>. Acesso em: 7 abr. 2020.

MOTA, Bruno. Ceará lidera ranking nacional do Ideb 2019. *Secretaria da Educação – SEDUC*, Fortaleza, 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/09/15/ceara-lidera-ranking-nacional-do-ideb-2019/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, Malden, MA, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

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

OLIVEIRA, Dalila Andrade de; CLEMENTINO, Ana Maria. As políticas de avaliação e responsabilização no Brasil: uma análise da educação básica nos estados da região Nordeste. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, v. 83, p. 143-162, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7436641>. Acesso em: 10 out. 2022.

OLIVEIRA, Maria Angela A. de. *Discursos em circulação sobre políticas de avaliação e accountability na educação básica: estados na Região Nordeste em foco*. 2019. 273 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. *Lei n. 9.879, de 13 de setembro de 2012*. Institui, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os Prêmios Mestres da Educação e Escola de Valor e dá outras providências. João Pessoa, 2012.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. *Portaria n. 368, de 14 de julho de 2015*. Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Educação o Sistema Próprio de Avaliação da Rede Pública Estadual de Ensino da Paraíba. João Pessoa, 2015.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. *Lei n. 10.920, de 21 de junho de 2017*. Institui, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Programa de Modernização e Eficiência da Gestão de Aprendizagem na Paraíba. João Pessoa, 2017a.

PARAÍBA. *Decreto n. 37.234, de 14 de fevereiro de 2017*. Cria o SOMA – Programa Pacto pela Aprendizagem na Paraíba e dá outras providências. João Pessoa, 2017b.

PERBONI, Fabio. *Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros*. 2016. 268 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, SP, 2016.

PERBONI, Fabio; MILITÃO, Andréia Nunes; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. Manifestações do “quase-mercado” nas avaliações externas e em larga escala. *Educação UFSM*, Santa Maria, RS, v. 44, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/34678/pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

PERNAMBUCO. *Lei n. 14.602, de 21 de março de 2012*. Dispõe sobre a divulgação do Ideb nas escolas públicas da rede estadual de ensino. Recife, 2012a. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=9477>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. *Construindo a excelência em gestão escolar: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional*. Recife, 2012b.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. *Balanço da Educação 2018*. Recife, 2019a. Disponível em: [http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/21557/Balan%C3%A7o%202019\\_vers%C3%A3o%20do%20site.pdf](http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/21557/Balan%C3%A7o%202019_vers%C3%A3o%20do%20site.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. Governador do Estado sanciona lei que institui Programa Criança Alfabetizada. *Secretaria de Educação e Esportes*, Recife, 15 jul. 2019b. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=3&art=4988>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PINHO, Angela. Após êxito no Ceará, “imposto da educação” é adotado em 8 estados. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 jul. 2021. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/apos-exito-no-ceara-imposto-da-educacao-e-adotado-em-8-estados.shtml?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwa&origin=uol](https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/apos-exito-no-ceara-imposto-da-educacao-e-adotado-em-8-estados.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa&origin=uol). Acesso em: 18 jul. 2021.

RICHTER, Leonice M.; SOUZA, Vilma Aparecida; SILVA, Maria V. A dimensão meritocrática dos testes estandardizados e a responsabilização unilateral dos docentes. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 31, n. 3, p. 607-625, set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/60198>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; OLIVEIRA, Maria Angéla Alves de. A análise de discurso e a pesquisa em política educacional: a interdiscursividade da avaliação e accountability na educação básica em estados da Região Nordeste. *Cenas Educacionais*, Caetité, BA, v. 4, p. 1-37, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/cenaseducacionais/article/view/11340/8000>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SANTOS, Laurecy Dias dos. *A política de bonificação/premiação e a gestão escolar: um estudo sobre Pernambuco e Paraíba*. 2019. 257 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/35260/1/TESE%20Laurecy%20Dias%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

SILVA, Emanuel Lourenço da; ARAGÃO, Wilson Aragão. A “Gestão para Resultados” como configuração de um estado avaliador e reformista. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 6., 2019, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: Conedu, 2019. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/ebooks/conedu/2019/ebook1/PROPOSTA\\_EV127\\_MD4\\_ID4767\\_01082019162448.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/ebooks/conedu/2019/ebook1/PROPOSTA_EV127_MD4_ID4767_01082019162448.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

SILVA, Prociãna F. da; BRENNAND, Edna G. de G. Políticas de accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 1, p. 233-251, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/75088>. Acesso em: 12 dez. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação já: contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira*. São Paulo, abr. 2022. v. 2. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf?utm\\_source=download&utm\\_id=documento](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf?utm_source=download&utm_id=documento). Acesso em: 5 dez. 2022.

VALDEVINO, Felipe G. *Políticas de accountability como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014)*. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, 2018.

VERGER, Antoni; FONTDEVILA, Clara; PARCERISA, Lluís. Reformando a governança através de instrumentos de políticas públicas: como e em que medida padrões, testes e accountability na educação se espalham no mundo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; DUARTE, Adriana Maria C.; RODRIGUES, Cibele L. (org.). *A política educacional em contexto de desigualdade*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019. p. 15-58.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/D73SdzLLSCT68PKFFGGF6vK/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2021.

WERLE, Flávia O. Corrêa. Panorama das políticas públicas na educação brasileira: uma análise das avaliações externas de sistemas de ensino. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 27, p. 159-179, set. 2014. Disponível em: <https://scielo.pt/pdf/rle/n27/n27a11.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.