

## A CENTRALIDADE DA AVALIAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL CEARENSE (2003 -2006)

*ALVES, Kamila Carneiro*

Graduanda do curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Bolsista de iniciação científica do Grupo de Pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS). E-mail: kamila.carneiro@aluno.uece.br

*ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo*

Doutor em Educação Brasileira pela UFC, pesquisador do Grupo de Pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS) e professor vinculado ao Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: carlos.albuquerque@uece.br

### RESUMO

A reforma da macroestrutura do aparelho de Estado, na década de 1990, ensejou mudanças significativas nos setores educacionais, que ao se apropriarem da lógica privada, incutiram em suas políticas preceitos de eficiência e efetividade sob o discurso de racionalização dos recursos. Nesse contexto, ganha espaço as políticas de accountability ou responsabilização e implantação de gestão por resultados que pressupõem um forte sistema de monitoramento das políticas educacionais por meio de sistemas de avaliação. Este trabalho, que é resultado inicial de uma pesquisa que investiga a consolidação da Gestão por Resultados (GPR) na educação básica cearense, (1995-2010), busca investigar a centralidade da avaliação na política educacional cearense no quadriênio 2003-2006, período de adoção e hegemonia da gestão por resultados expressa no plano de governo pela necessidade de construir uma cultura de avaliação. Resultado de uma pesquisa de cunho bibliográfico-documental, este trabalho obteve subsídios que demonstram a implementação de uma gestão por resultados no Ceará no período, consubstanciada através da criação da Gestão Integrada da escola (GIDE) e Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar (SADRE), com centralidade da avaliação, tendo por base os resultados obtidos via Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – SPA-



ECE, fortalecendo mecanismos de accountability ao implantar o Prêmio Escola Destaque.

**Palavras-chave:** Avaliação. Gestão por Resultados. Accountability.

### ABSTRACT

The reforms of State's macro-structures brought significant changes around of educational sector in the 90s of XX century, that, by incorporating the private logic, installed in its political action some principles of efficiency and effectiveness using a single discourse: Rationalization of resources. In this context, the accountability policies or accountability and implementation of results-based management, which gives a strong monitoring system of educational policies through evaluation systems, has been raising with the time passing. This work is an exposure of initial results of a research that's investigating the consolidation of Managing for Results (GPR in Portuguese) in Ceará's basic education (1995-2010), it also investigates the centrality of assessment in Ceará's educational policy in 2003-2006, this time represent the period that the government plan has adopted actions aiming to build a culture of evaluation, also oriented by the hegemonic discourse of Management for Results (GPR in Portuguese). This research is a result of a bibliographical and documentary investigation and it shows many sources that demonstrate the implementation of a Management by Results as political action in Ceará. This political action has been consolidated through the creation of the Integrated Management School (GIDE in Portuguese) and of the Performance Monitoring System and School Routine (Sadre in Portuguese), always working with the centrality of the evaluation process. This research had as main source the results obtained by the Permanent System of Basic Education Evaluation - SPAECE, strenghtening accountability's mechanisms by deploying Featured School Award.

**Keywords:** Assessment. Managing for Results. Accountability.



## 1 Introdução

A proposição de políticas públicas de educação, tendo como centralidade a avaliação dos sistemas escolares no Brasil, ganhou força a partir da década de 1990, período de reestruturação do aparelho do Estado dentro de um novo modelo de regulação tendo por base os conceitos da lógica empresarial e de mercado (ALBUQUERQUE; RAMOS, 2015).

No Brasil, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>1</sup>, há uma forte tendência para a centralidade da gestão com desdobramentos para a responsabilização no que concerne ao desempenho escolar (Id.; Ibid.). Nesse ínterim, as avaliações ganham força como elemento chave para o monitoramento das políticas educacionais pela adoção de uma política nacional de avaliação evidenciada por meio da elaboração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Exame Nacional de Curso (ECN) (VIEIRA, 2007).

A adoção de uma gestão por resultados com mecanismos de responsabilização pode ser percebida pela reestruturação do SAEB que, em 2005, passou a integrar a Prova Brasil, adotando a responsabilização dos resultados para as escolas, e pela criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2006, que caminhou na busca de consolidação de uma política de accountability educacional no país.

No governo Lúcio Alcântara, período 2003-2006, há a implantação da gestão por resultados como monitoramento das po-

---

<sup>1</sup> Instrumentos da reforma do Estado proposta em 1995 pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob a liderança do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. (PACHECO, 2006, p. 1 apud SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 132).



líticas com forte tendência para o estabelecimento de uma cultura de avaliação mesclada a mecanismos de responsabilização. No período é criado um instrumento voltado para a política de resultados, a Gestão Integrada da Escola (GIDE), que acoplava os Projetos Político-Pedagógicos (PPPs), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDEs) e o Plano de Ação do Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB) (CEARÁ, 2006). Além da GIDE, as escolas públicas da rede estadual dispunham de um Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar (SADRE), que fazia o monitoramento da gestão *on line*.

A centralidade da avaliação no quadriênio 2003 - 2006 pode ser exemplificada pela adoção do prêmio Escola Destaque em 2005. A mola mestra da política educacional foi a relevância dos sistemas de avaliação como elemento propulsor de sucesso escolar (VIEIRA, 2007) para a construção de uma cultura de avaliação (CEARÁ, 2003).

## 2 Avaliação e as políticas de responsabilização e gestão por resultados

As mudanças ocorridas nos processos avaliativos no Brasil têm sido objeto de estudo que evidenciam basicamente três gerações de avaliação da educação em larga escala. Bonamino e Sousa (2012) contribuem para esta compreensão ao estabelecerem o desenvolvimento desse processo em três gerações: a primeira<sup>2</sup> tem por característica o diagnóstico da qualidade da educação com ausência de consequências diretas para as esco-

<sup>2</sup> No Brasil, as avaliações de primeira geração seguem a mesma lógica. De uma forma geral, há divulgação dos resultados das avaliações para consulta pública sem haver a responsabilização para as escolas. Exemplo de avaliação de primeira geração no Brasil, pode ser constatado pela implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Cf. (BONAMINO; SOUSA, 2012).



las e para o currículo. A segunda e a terceira gerações possuem em comum as políticas de responsabilização diferenciando-se no grau de consequência adotado, podendo se caracterizar como low stakes/responsabilização branda<sup>3</sup> ou high stakes/responsabilização forte<sup>4</sup> (CARNOY; LOEB, 2002; BROOKE, 2006 apud BONANINO; SOUZA, 2012).

No Brasil, as políticas de accountability podem ser traduzidas como “prestação de contas e responsabilização” (VIDAL; VIEIRA, 2011, p. 425), materializadas a partir da reestruturação do SAEB que, em 2005, com a introdução da Prova Brasil, “permite agregar à perspectiva diagnóstica a noção de responsabilização” (FERNANDES; GREMAUD, 2009 apud BONAMINO; SOUZA, 2012). Essa reformulação possibilitou a discriminação dos resultados por escola e informações padronizadas, com as consequências<sup>5</sup> sendo estabelecidas por meio de “programas, projetos e benefícios que o próprio MEC cria, selecionando as prioridades de atendimento a partir dos resultados de desempenho alcançados pelas escolas e redes de ensino no Saeb” (VIDAL; VIEIRA, 2011, p. 425).

As políticas de accountability ou responsabilização inserem-se em um contexto de implantação de gestão por resultados

<sup>3</sup> Avaliações de segunda geração oferecem os resultados como devolutiva para as escolas, não havendo consequências materiais. A consequência decorreria da apropriação por parte dos pais e da sociedade dos resultados alcançados pela escola. A responsabilização teria então a premissa de que a partir do conhecimento dos resultados, houvesse a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação associada à pressão dos pais e da comunidade sobre a escola. (ZAPONI; VALENÇA, 2009 apud BONAMINO; SOUSA, 2012)

<sup>4</sup> As avaliações de terceira geração contemplam sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. Nesse caso, incluem-se experiências de responsabilização explicitadas em normas e que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas (Id.; Ibid.);

<sup>5</sup> Um sistema de accountability educacional, para funcionar, deve conter quatro elementos: informação, padrões, autoridade e consequências. (CORVALÁN; MCME-EKIN, 2006, p. 12 apud SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 140 ).



decorrentes de um movimento mais amplo de reforma da macroestrutura do aparelho de Estado (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011). A gestão por Resultados se orienta pela lógica privada com preceitos de eficiência e efetividade no gerenciamento do uso dos recursos públicos tendo por base o binômio, autonomia e responsabilização. Dentre os objetivos que os governos pretendem com tal modelo de gestão, destacam-se:

facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados; responder às novas questões e à diversificação dos serviços prestados; adotar medidas de incentivos ao desempenho; promover a accountability – transparência e responsabilização pelos resultados. (PACHECO, 2006 apud SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133):

Nesse sentido, para cumprir os objetivos pretendidos por uma Gestão por Resultados, é necessário “forte sistema de avaliação, critérios e indicadores definidos” (id.; Ibid.; p. 135), podendo ser expresso pela criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2006, por meio do Ministério da Educação, marcado pela aglutinação de avaliações de testes padronizados (Prova Brasil e Saeb) com avaliação do rendimento escolar (aprovação), que passou a dispor conforme Vidal e Vieira, (2011, p. 426), “de mecanismos de monitoramento e avaliação consistentes apontando, segundo Vieira (2011), na direção de consolidar uma política de accountability educacional no país.

### 3 A centralidade da avaliação: do debate nacional ao caso cearense

A proposição de políticas públicas de educação tendo como centralidade a avaliação dos sistemas escolares no Brasil ganhou força a partir da década de 1990, quando, por orientação de Agências Internacionais em parceria com o Ministério da



Educação e Secretarias de Educação, as avaliações tornaram-se o elemento chave para desenvolvimento e políticas educacionais que privilegiassem a promoção da qualidade da educação básica e superior<sup>6</sup> (SOUZA; OLIVEIRA, 2010).

Com relação à importância que os sistemas avaliativos ganham em terreno brasileiro corroborando com o modelo de Estado gerencialista, Shiroma e Evangelista (2011), ao tratarem da contratualização de resultados na educação, asseveram que “uma avalanche de avaliações assolaram as instituições educacionais”<sup>7</sup> (p.134).

O ideário presente nas políticas educacionais em esfera nacional induziu modificações nas políticas estaduais que passaram a realizar em seus sistemas de ensino “experiências de avaliações sistêmicas do desempenho escolar” (Id.; p. 50), sendo o Ceará um dos estados pioneiros, ao desenvolver, em 1992, uma avaliação do rendimento escolar dos alunos de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries que posteriormente seria denominado como Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> No Brasil, a partir de 1995, a implementação de processos avaliativos intensificou-se e a visão de melhoria da qualidade do ensino e do papel do Estado na educação, intrínseca à avaliação em larga escala, assume crescentemente maior importância no debate educacional. Nesse período, agências internacionais passam a estimular e influenciar de modo mais direto o delineamento das propostas de avaliação de sistemas, demonstrando claro interesse sobre a eficácia dos investimentos externos na educação. (SOUZA; OLIVEIRA, 2010, p.794).

<sup>7</sup> Foram criados exames nacionais ou mecanismos para uma avaliação padronizada em larga escala do primeiro ano do Ensino Fundamental à Pós-graduação, como o Provinha Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o Exame Nacional para Certificação de Competência de Jovens e Adultos (ENCCEJA), o Sistema de Indicadores de Resultados (SIR) da Pós-graduação definido pela Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal (CAPES) (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011).

<sup>8</sup> Criado com a finalidade de “subsidiar a formulação de políticas educacionais voltadas para a melhoria da aprendizagem com base na aferição do desempenho dos estudantes”. (VIEIRA, 2007, p. 50). Para maiores informações acerca da trajetória do



O governo de Lúcio Alcântara, eleito para o quadriênio 2003-2006, contou com um período de pesado ônus financeiro para o Estado<sup>9</sup>. O plano de governo “Ceará Melhor” expressa a necessidade de construir uma cultura de avaliação, marcada pelo aperfeiçoamento do processo de Avaliação Institucional e de Resultados Educacionais e socialização de indicadores (CEARÁ, 2003). O plano de educação básica, “Escola Melhor, Vida Melhor” corrobora com o ideário de aprimoramento dos processos de avaliação e análise dos resultados (CEARÁ, 2004, p.70-1 apud VIEIRA, 2007, p. 51).

Em consonância com o programa do governo foram instituídos, como monitoramento das políticas, a Gestão por Resultados (GPR) e o Sistema de Inclusão Social (SIS) que trouxeram à tona uma reorientação da gestão pública educacional, passando de uma “*cultura de processos*” para uma “*cultura de resultados*” (Id.; Ibid.; p. 52, grifos do autor).

A materialização desse modelo de Gestão pode ser expressa pela criação da Gestão Integrada da Escola (GIDE) que condensa em um só documento os Projetos Político-Pedagógicos (PPPs), os Planos de Desenvolvimento da Escola (PDEs) e o Plano de Ação do Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB) (CEARÁ, 2006), integrando, assim, as dimensões estratégica, pedagógica e gerencial, na tentativa do governo, por meio da reorganização das esferas dos órgãos centrais da Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) e dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), de estabelecer uma

---

SPAECE, de acordo com os anos, o número de alunos, as disciplinas e as etapas de escolaridade avaliadas, Cf. CEARÁ, Spaece. Boletim do Sistema de Avaliação Rede Estadual e Redes Municipais, 2013.

<sup>9</sup> Ônus decorrente tanto do processo de municipalização do Ensino Fundamental induzido pelo financiamento do Fundo de Manutenção do Magistério (FUNDEF) como pela manutenção de sistema estadual de ensino superior. Cf. (VIEIRA, 2007)



cultura de avaliação. A GIDE é ainda um importante mecanismo de *accountability*, no qual as escolas passaram a assumir maior responsabilidade no sucesso educacional dos alunos.

Além da GIDE, as escolas públicas da rede estadual dispunham de um Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar (SADRE), desenvolvido na tecnologia web, via internet, que permitia a interação on-line das escolas com a Crede e a Seduc, objetivando o monitoramento das informações relativas à gestão escolar (CEARÁ, 2005).

Vários foram os empreendimentos do governo do Estado na implantação de Gestão de resultados tendo nas avaliações os instrumentos necessários para se adotar os mecanismos de responsabilização<sup>10</sup> com adoção de premiação, em 2005, por meio da criação do Prêmio Escola Destaque, que considerava, além dos resultados no SPAECE, os indicadores de rendimento como as taxas de abandono e reprovação. O trabalho desenvolvido no período 2003-2006, conforme Vieira (2007), voltou-se para a promoção de uma cultura de sucesso escolar.

#### 4 Conclusões parciais

Os sistemas de avaliação surgem como estratégia de controle e monitoramento das políticas educacionais intrínsecos às

<sup>10</sup> Mecanismos de responsabilização iniciados no governo anterior, mas que permaneceram em evidência no período estudado (2003 -2006) em relação a iniciativas voltadas para a formação e valorização do professor; oferta de 2.500 bolsas de especialização para professores da rede estadual nas disciplinas básicas do currículo do Ensino Médio; criação dos agentes de aprendizagem (AGEAP) com o objetivo de preparar os estudantes para o SAEB; seleção de projetos por editais públicos (2003-2005) direcionados para o ensino das disciplinas de Português, Matemática e redução do abandono escolar; Prêmio Escola Destaque a partir de 2005 para as escolas que melhorassem os seus indicadores de aprovação, abandono, evasão, reprovação e o resultado do Spaece. Todos os educadores eram premiados com o 14º salário; Prêmio Professor Alfabetizador (MACEDO, 2011).



políticas de accountability e gestão por resultados, decorrentes de um movimento mais amplo de reforma da macroestrutura do aparelho de Estado (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011).

O governo Lúcio Alcântara, no período estudado, sintonizado com as políticas educacionais nacionais, adotou a Gestão por Resultados norteada pela avaliação associada à política de accountability consubstanciada nas premiações da Escola Destaque.

Destarte, o fio condutor da política desenvolvida no governo cearense denota o desempenho escolar como indicador de sucesso, daí a expressiva importância dos sistemas de avaliação no desenvolvimento desse processo e na busca por uma gestão por resultados (VIEIRA, 2007) e a orientação para construção de uma cultura de avaliação (CEARÁ, 2003).

A relevância da avaliação no período demonstra o controle e o monitoramento do desempenho da gestão, sendo o Estado avaliador e fiscalizador da qualidade do ensino e não o responsável pela promoção da qualidade da educação (ALBUQUERQUE; RAMOS, 2015). Assim sendo, “o Estado e suas políticas para a educação não são consideradas nos diagnósticos” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p.140).

A política de gestão adotada ressalta os resultados em detrimento das condições históricas, objetivas, econômicas e culturais em que a política está inserida (ALBUQUERQUE; RAMOS, 2015). Shiroma e Evangelista (2011) asseveram que os resultados são tomados “em si”, não traduzindo as condições objetivas em que foram produzidos, reiterando que buscar melhorar os índices e os resultados, sem, contudo, mudar as condições materiais para que sejam produzidos, contribui para a produção de rankings das instituições.

Nesta perspectiva, a gestão com foco nos resultados que tem na avaliação o elemento chave para a sua proposição é intrínseca ao novo modelo de Estado e segue seus preceitos: a ló-



gica de accountability juntamente com maximização dos resultados mesclada com racionalização dos recursos, o famoso fazer mais com menos, que acaba por tornar-se prejudicial à promoção da qualidade da educação pública.

## Referências

ALBUQUERQUE, F.C.A.; RAMOS, J.F.P. Gestão Educacional no Ceará: da autonomia escolar à política de resultados (1995 - 2010). In: *Temas de Educação: olhares e caminhos*. DIÓGENES, E. M. N.; ANDRADE, F. A. de. (Orgs.). – 1. Ed, Curitiba, PR: CRV, 2015. P. 125-135.

BONAMINO, A; SOUSA, S.Z. 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.

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

CEARÁ, Seplan. *Plano de Governo 2003-2006*. Fortaleza, 2003.

\_\_\_\_\_. Seduc. *Sistema de Acompanhamento do Desempenho e de Rotina Escolar*. Fortaleza, SEDUC. 2005

\_\_\_\_\_. *Gestão Integrada da Escola*. Fortaleza, SEDUC. 2006.

\_\_\_\_\_. Spaece. *Boletim do Sistema de Avaliação Rede Estadual e Redes Municipais*. Fortaleza, 2013.

MACEDO, S. D. de. *Gestão Pedagógica em Tempos de Ideb*. Fortaleza, 2011. 189f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

SHIROMA, E.; O.; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *Perspectiva*, V.29, N.1, P.127-160, jan./jun., 2011.



SOUSA, S.Z.; OLIVEIRA, R.P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n.141, p. 793-822, set./dez. 2010;

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S.L. Gestão Educacional e Resultados no Ideb: Um Estudo de Caso em dez municípios cearenses. *Estudos Aval. Educacional*. São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419- 434, set./dez. 2011.

VIEIRA, S.L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. *Estudos Avançados*, ano 21, n<sup>o</sup> 60, p. 45-60. 2007.

