



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

MARIA ROSÂNGELA DE SOUZA

**A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE FORTALEZA: A ÊNFASE NA AVALIAÇÃO EXTERNA**

FORTALEZA

2021

MARIA ROSÂNGELA DE SOUZA

**A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE FORTALEZA: A ÊNFASE NA AVALIAÇÃO EXTERNA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Clarice Zientarski

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S239p Souza, Maria Rosângela de.

A política de accountability educacional na rede municipal de ensino de fortaleza: a ênfase na avaliação externa / Maria Rosângela de Souza. – 2021.

163 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profª. Dra. Clarice Zientarski.

1. Accountability. 2. Política de accountability educacional. 3. Educação. 4. Avaliação.
I. Título.

CDD 370

MARIA ROSÂNGELA DE SOUZA

**A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE FORTALEZA: A ÊNFASE NA AVALIAÇÃO EXTERNA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação.

Aprovada em: 05/08/2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Clarice Zientarski (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

À minha irmã, Maria Ruth Souza, professora, de quem sempre senti orgulho pela sua perseverança em alcançar seus objetivos em sua trajetória de vida, o que fez parte de minha orientação acadêmica.

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Clarice Zientarski, a quem tenho a honra de ter sido orientanda, pela trajetória que só me proporcionou enriquecimento, não só nos conhecimentos teóricos, mas em lição de vida, de luta e de companheirismo. Minha eterna gratidão.

Aos meus amigos de luta no PPGE-UFC, desde o ano de 2018 até hoje, em especial ao Mestre e Doutorando Hermeson Cláudio Mendonça Menezes, que, além de companheiro nessa luta, se tornou um irmão que não só contribuiu com meu aprendizado, mas me deu todo o apoio possível no trajeto desse curso. E meu amigo Mestre Telmano Rodrigues Sampaio, que me acolheu com atenção e carinho no primeiro dia de aula na Pós-Graduação da UFC, passo fundamental quando se entra numa casa desconhecida.

Aos colegas de labor diário, minhas amigas Maria do Socorro Queiroz, Zélia Maria Gomes Ferreira Vasconcelos, Linda Régia Bento Gois e meu amigo Francisco Nestor Gomes Moreira, os quais foram os meus primeiros incentivadores, me encorajaram e acreditaram no meu potencial para desenvolver uma pesquisa na academia.

À minha genitora, Josefa Gonçalves de Souza, que é uma guerreira e sempre me apoiou nas minhas decisões com a certeza de que eu estaria feliz. E aos meus irmãos, que, de uma forma indireta, contribuíram para que eu alçasse um novo voo na carreira acadêmica.

Ao meu companheiro, amigo, namorado, marido, Ivan Alves de Souza, que continuamente me apoiou com a certeza de que eu lograria êxito em mais uma batalha, sendo determinante na conclusão deste curso.

“Independentemente das motivações, é fato que a *accountability* está na base das políticas de avaliação externa na atualidade, ocorrendo *pari passu* ao processo de expansão e fortalecimento dos sistemas nacionais e internacionais de avaliação. Por meio desses sistemas e de seus propósitos majoritários, o Estado reforça seu poder de controle sobre a educação e, com a adoção de mecanismos de quase-mercado, impõe a responsabilização e a prestação de contas como ferramentas que justificariam as mudanças reclamadas para o setor”. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 75).

RESUMO

A presente pesquisa abordou a política de *accountability* educacional na rede de ensino do município de Fortaleza, com ênfase na avaliação externa no período de 2013 a 2019. O modelo de *accountability* há décadas vem marcando as políticas de vários países, e no Brasil, a partir de 2005 passa a ter um sistema de *accountability* na educação básica, tendo o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) um indicador de *accountability* no país. A *accountability* possui sua natureza intrínseca com a avaliação, prestação de contas e responsabilização, mantendo dialeticidade com cada dimensão de acordo com as transformações e/ou reformas do Estado, o qual segue a linha do ideário neoliberal e dessa forma, legitima a política de *accountability* na educação a partir da exigência da avaliação externa como amparo na obtenção de resultados. O Estado do Ceará por meio da Secretaria da Educação (SEDUC) vem implementando há décadas a avaliação externa em larga escala como é o caso do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), bem como avança cada vez mais a cada edição do IDEB atingindo as metas declaradas, inclusive, ultrapassando-as, o que lhe confere destaque a nível nacional. Dessa forma o objetivo dessa pesquisa foi analisar a política de *accountability*, com ênfase na avaliação externa na educação básica no município de Fortaleza. A fundamentação teórica se baseou nos aportes de: Afonso (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Mészáros (2008), Horta Neto (2007, 2014, 2015, 2017), Shiroma e Evangelista (2012), Freitas (1995, 2016), Karl Marx (1977, 2010, 1985, 2017), Schneider e Nardi (2019), entre outros. A problemática central dessa pesquisa foi: ao dar ênfase à avaliação externa como instrumento da política de *accountability* educacional para a rede municipal de ensino de Fortaleza, quais são os interesses presentes? Para esse intento, recorreu-se ao materialismo histórico-dialético, por entendê-lo numa perspectiva de que a realidade é pautada na historicidade de seus sujeitos, fazendo este estudo ser fundamentado numa pesquisa bibliográfica e documental. Como conclusão, pode-se inferir que, mediante a política de *accountability*, a rede municipal de ensino de Fortaleza coaduna com interesses mercantis, cujo processo da educação se encontra reduzido às avaliações e exposição de números, desviando, portanto, o *fim* último da educação que é a humanização.

Palavras-chave: *accountability*; política de *accountability* educacional; educação; avaliação.

ABSTRACT

This research addressed the policy of educational *accountability* in the education system in the city of Fortaleza, with an emphasis on external evaluation in the period from 2013 to 2019. The *accountability* model has been present in the policies of several countries, and in Brazil, for decades. 2005 starts to have an *accountability* system in basic education, with the Education Development Index (IDEB) an *accountability* indicator in the country. *Accountability* has its intrinsic nature with evaluation, *accountability* and *accountability*, maintaining dialecticity with each dimension according to the transformations and/or reforms of the State, which follows the line of neoliberal ideals and thus legitimizes the *accountability* policy in education from the requirement of external evaluation as support in obtaining results. The State of Ceará, through the Secretariat of Education (SEDUC) has been implementing large-scale external evaluation for decades, such as the Permanent System of Evaluation of Basic Education of Ceará (SPAECE), as well as advancing more and more with each edition IDEB reaching the stated goals, even surpassing them, which gives it prominence at the national level. Thus, the objective of this research was to analyze the *accountability* policy, with an emphasis on external evaluation in basic education in the city of Fortaleza. The theoretical foundation was based on contributions from: Afonso (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Mészáros (2008), Horta Neto (2007, 2014, 2015, 2017), Shiroma and Evangelista (2012), Freitas (1995, 2016), Karl Marx (1977, 2010, 1985, 2017), Schneider and Nardi (2019), among others. The central issue of this research was: when emphasizing external evaluation as an instrument of educational *accountability* policy for the municipal education system in Fortaleza, what are the present interests? For this purpose, we resorted to historical-dialectical materialism, as it is understood from a perspective that reality is based on the historicity of its subjects, making this study based on bibliographical and documentary research. In conclusion, it can be inferred that, through the policy of *accountability*, the municipal education system in Fortaleza is in line with commercial interests, whose education process is reduced to evaluations and exposure of numbers, thus diverting the ultimate purpose of education which is humanization.

Keywords: *accountability*; educational *accountability* policy; education; evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese do histórico da avaliação baseado em Neto (2007)	73
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - A <i>accountability</i> numa perspectiva geral	37
Figura 02 - A <i>accountability</i> articulada com suas três dimensões considerando a avaliação <i>ex-ante e ex-post</i>	38
Figura 03 - Síntese da interpretação da categoria <i>accountability</i> em intrínseca relação com a realidade	70
Figura 04 - Apresentação da posição geográfica do Estado do Ceará	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cálculos das taxas e do rendimento.....	97
Tabela 2 - Evolução do IDEB nas séries iniciais (1º ao 5º ano) nas Escolas Municipais de Fortaleza.....	115
Tabela 3 - Evolução da taxa de aprovação nas séries iniciais (1º ao 5º ano) nas Escolas Municipais de Fortaleza.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do IDEB nas séries iniciais nos anos de 2007 a 2019 de acordo com a meta sugerida e a meta alcançada.....	116
Gráfico 2 - Taxa de Aprovação nas séries iniciais (1º ao 5º ano) nas edições do IDEB.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AESP/CE	Academia Estadual da Segurança Pública do Ceará
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano da Administración para el Desarrollo
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERCE	Estudo Regional Comparativo e Explicativo
ESSU	<i>Education Sector Strategy Updat</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICSID	Centro Internacional pela Resolução de Disputas sobre Investimentos
IDA	The International Development Asssociation
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDHME	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educacional
IFC	The International Finance Corporation
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE	Laboratório latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação
MEC	Ministério da Educação

MHD	Materialismo Histórico-Dialético
MIGA	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
NCLD	Nenhuma Criança Fica para Trás
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OM	Organizações Multilaterais
OREALC	Oficina Regional para a Educação na América Latina e Caribe
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	Programa da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
SEDUC	Secretaria da Educação do Ceará
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUC	Secretaria da Educação do Estado
SEE	Sistema Estadual de Educação
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIR	Sistema de Indicadores de Resultados
SME	Secretaria Municipal da Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará
UDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WBG	World Bank Group

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A <i>ACCOUNTABILITY</i> E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: <i>ACCOUNTABILITY</i> EDUCACIONAL	31
2.1	<i>Accountability</i>: a construção e a confirmação de um conceito	31
2.2	A política educacional brasileira	40
2.3	A política de <i>accountability</i> na educação: <i>influências dos organismos internacionais</i>	52
3	AVALIAÇÃO EXTERNA E <i>ACCOUNTABILITY</i>: OBSESSÃO POR RESULTADOS?	72
3.1	A avaliação na educação básica: breve histórico	72
3.2	Política de <i>accountability</i> e avaliação: a busca por resultado?	81
3.3	Avaliação externa na legislação da educação básica: ênfase ao IDEB	95
4	REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: LEGISLAÇÃO E REVERBERAÇÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA	101
4.1	Cenário da cidade de fortaleza	102
4.2	Rede de ensino de fortaleza: legislação e métodos usados para consolidar e justificar a exposição de resultados na educação	109
4.3	Reverberações da política de <i>accountability</i> na educação básica	129
5	À GUIA DE CONCLUSÃO	143
	REFERÊNCIAS	150

1 INTRODUÇÃO

Os pressupostos de que partimos não são pressupostos arbitrários, dogmas, mas pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas que por eles já encontradas como as produzidas por sua própria ação. Esses pressupostos são, portanto, constatáveis por via puramente empírica. (MARX; ENGELS, 2007, p. 86-87).

Nesta pesquisa, aborda-se a política de *accountability* educacional na rede municipal de ensino do município de Fortaleza, com ênfase na avaliação externa no período de 2013 a 2019, cuja análise partirá de autores dessa área e de documentos oriundos do Sistema Municipal de Educação (SME), bem como demais marcos legais que tratam sobre a temática em estudo.

No período de 2013 a 2019, observa-se uma relevante evolução dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas escolas municipais de Fortaleza, o que rende destaques nacionalmente através de jornais, como mostra o exemplo a seguir:

Fortaleza ocupa a quarta posição no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) entre as capitais do País em relação ao Ensino Fundamental 2, que compreende o período entre o 6º e o 9º ano. A cidade cearense saltou 13 posições em relação a 2005, quando ocupava a 17ª colocação. O IDEB é um dos principais indicadores para medição da qualidade de ensino durante o ensino fundamental e teve os resultados de 2019 divulgados nessa terça-feira, 15. A Capital também se destaca nos anos iniciais, entre o 1º e 5º ano, e ocupa a 5ª posição no mesmo ranking. Em relação a 2005, quando o indicador foi criado, Fortaleza saltou 15 posições. Em ambos períodos educacionais, a Cidade já havia conseguido bater a meta projetada pelo IDEB para 2021 ainda em 2017 e continuou crescendo. (O POVO, 16 setembro 2020, s/p).

Frisamos ainda que, durante os últimos 30 anos, se verifica a diversificação nas práticas de gestão educacional com base nos resultados, os quais são “gerados pelos sistemas estaduais de avaliação educacional e estão sendo usados para finalidades que variam entre a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional e a avaliação de desempenho individual de diretores escolares” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 18). Esse fato é constatado com a regulamentação pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 2005, de um dispositivo indicador de qualidade, no caso, o IDEB, empregado para aferir o desempenho dos alunos. (SCHNEIDER; NARDI, 2019)

Segundo Fernandes e Gremaud (2009, p. 12), “o Brasil passa a ter, a partir de 2005, um sistema nacional de *accountability* da educação básica”, tendo o IDEB como “o principal indicador de *accountability* do país” (p.15), ou seja, estamos diante de um grande indicador que serve para ‘medir’ a qualidade da educação através de testes e resultados e que vem sendo

realizado e divulgado a cada dois anos, tendo o Estado do Ceará apresentado os melhores resultados em relação ao país, o que desperta, no mínimo, curiosidade em compreender e perscrutar o que o nosso Estado vem adotando para atingir as metas e se destacar entre 26 demais estados da Federação.

O interesse pelo tema surgiu quando da participação, como professora convidada da Academia de Segurança Pública do Estado do Ceará (AESP/CE), para ministrar disciplinas da área das Ciências Humanas nos cursos de formação profissional para os cargos de Soldado da Polícia Militar do Estado do Ceará, Escrivão e Inspetor da Polícia Civil do Estado do Ceará. Essa experiência fomentou a necessidade de aprofundar os estudos na área da educação para melhor atender às demandas do curso de formação daqueles profissionais e, conseqüentemente, poder compartilhar os novos conhecimentos no corpo de magistério daquela academia.

É de suma importância destacar, inicialmente, que cabe ao pesquisador, principalmente na área das Ciências Humanas, entender a conjuntura político-socioeconômica a nível mundial, uma vez que já consta na literatura que são organismos multilaterais, obedientes às leis do mercado impostas pelo capitalismo que interferem nas políticas educacionais (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2007). E na América Latina essa interferência pode ser constatada a partir de uma breve leitura no Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), criado em 1996, cujo papel é atuar em favor de reformas que atendam às necessidades empresariais. (SCHNEIDER; NARDI, 2019)

Dessa forma, a postura do pesquisador deve envolver a busca de subsídios em obras de vários autores e épocas, sendo justificada e esclarecida por Koselleck (1992) quando afirma:

Um desdobramento lógico desse procedimento exige necessariamente a contextualização dos termos em unidades maiores, num conjunto de textos, por exemplo, como livros, panfletos ou manifestos, cartas, jornais etc. Por sua vez esse texto maior, no qual o termo se insere, articula-se a um contexto ainda mais ampliado para além do próprio texto escrito ou falado. O que significa dizer que todo conceito está imbricado em um emaranhado de perguntas e respostas, textos/contextos. (KOSELLECK, 1992, p. 137).

Por essa razão, se torna primordial que o pesquisador realize interconexões de seu objeto de estudo com a realidade na sua totalidade e historicidade, visando compreender as bases que fundamentam e legitimam políticas públicas no meio educacional, que há décadas vem ocasionando reformas no Estado, que mais se assemelham a contrarreformas (BEHRING, 2013), pois o surgimento do neoliberalismo na década de 1990 – época da reforma – coloca em cheque os direitos da população que são assegurados pela Constituição.

Aliado a esse fato, tem-se o contexto atual brasileiro, nos seus múltiplos aspectos, que se encontra comprometido na sua humanização, o que pode ser constatado na desigualdade social que aumenta a cada ano, conforme apontam as pesquisas do IBGE (2019) ao indicarem que a extrema pobreza e a desigualdade no Brasil crescem há 4 anos. Esse fato é preocupante em todos os aspectos, principalmente na área educacional, quando se pensa numa sociedade cuja dignidade dos sujeitos está comprometida, pois afinal, não se tem como negar que essa desigualdade contribui, de forma intensa e rápida, para acirrar a luta de classes.

É nesse prisma que se torna imprescindível tratar da história como sendo movida pela luta de classes, uma vez que o modo de produção de uma sociedade é primordial para compreender as mazelas atuais, concepção de Marx e Engels, que segue:

Essa concepção da história consiste, portanto, em desenvolver o processo real da produção a partir da produção material da vida imediata e em conceber a forma de intercâmbio conectada a esse modo de produção e por ele engendrada, quer dizer, a sociedade civil em seus diferentes estágios, como o fundamento de toda a história, tanto a apresentada em sua ação como Estado como explicando a partir dela o conjunto das diferentes criações teóricas e formas da consciência – religião, filosofia, moral etc. etc. – e em seguir o seu processo de nascimento a partir dessas criações, o que então torna possível, naturalmente, que a coisa seja apresentada em sua totalidade (assim como a ação recíproca entre esses diferentes aspectos). (MARX; ENGELS, 2007, p.42).

Ainda nessa linha de pensamento, intérpretes marxistas como Montão e Duriguetto (2011), afirmam acerca da compreensão de Marx sobre Estado e sociedade civil que:

Marx afirma que para Hegel o *sujeito* é o Estado e o *predicado* é a sociedade civil. Só que na realidade demonstra o autor, em sua *Crítica à filosofia do direito de Hegel* (2005, publicada originalmente em 1843), isso ocorre de forma inversa (ver Marx, 2005, p. 32-3). Quer dizer, o Estado é produto, é consequência, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal; como diz Engels, “o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e [...] as relações econômicas, o elemento dominante” (ver Marx e Engels, 1975, v. 1, p. 111). (apud MONTÃO; DURIGUETTO, 2011, p.35).

Apesar do contínuo estudo na área da educação, com vasta literatura que, ao longo de décadas, deu origem a inúmeras obras, em que muitas se tornaram clássicas e engendraram o universo acadêmico, como é o caso das obras *Histórias da ideias pedagógicas no Brasil* de Dermeval Saviani, no ano de 2013 e *Educação para além do capital* de István Mészáros de 2008, entre outras, fomentando a publicação de uma infinidade de artigos, dissertações, teses, livros, ainda resta muito a se estudar e a se discutir, principalmente quando estamos inseridos num

contexto político-social-econômico eivado de interesses comerciais e submetido a políticas públicas embasadas na corrida pelo lucro, característica típica do capitalismo.

Quando se trata do Estado do Ceará, precursor em adotar políticas embasadas no ‘espírito do capitalismo’, a partir dos anos de 1990, implementou um sistema de avaliação denominado Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), o qual vem se aprimorando à proporção que se aperfeiçoa a tecnologia e as demandas do mercado.

Lembremos que, segundo Naspolini (2001, p. 169),

com o processo de redemocratização do país, em 1985, teve início no estado um movimento político-econômico que veio a chamar-se mudancismo, que se contrapôs ao coronelismo (1968-1986). O mudancismo tem sido marcado por uma série de reformas de estado (Administrativa e Fiscal, 1986-1990; Saúde, 1986-1990; Infraestrutura e Privatizações, 1991-1999 e educacional, 1995-2000). Do ponto de vista econômico, o mudancismo é responsável pela segunda onda de industrialização do estado, com a instalação, entre 1991-1999, de 450 empresas cujo modelo veio a se mostrar como concentrador de renda, mesmo o Ceará tendo crescido mais que a média nacional.

Dessa forma, o ponto de partida para o modelo de reforma na educação básica do Ceará é galgado em políticas educacionais com propostas democráticas, inclusive, respondia, à época, ao programa *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, criado e inspirado a partir da Declaração Mundial para Todos, em Jontiem, Tailândia, em 1990. Esse foco abre o planejamento da escola à comunidade, seguindo as premissas do processo *Escola do Novo Milênio*. (NASPOLINI, 2001)

De acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), o município de Fortaleza ocupa a 467ª posição no ranking dos 5.565 municípios brasileiros com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,695, (BRASIL, 2019), considerado mediano, uma vez que esse índice varia de 0 a 1, enquanto o Estado ocupa o 15º lugar com IDHM Educacional de 0,682, (BRASIL, 2019). Ou seja, a situação que denuncia o quanto a sociedade local ainda é carente em recursos básicos, no entanto, vem legitimando e aplicando políticas públicas educacionais que culminam em boas posições nas avaliações de larga escala.

Vale ressaltar que desde a Constituição Federal de 1988, alterada diversas vezes por medidas provisórias, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 1996, pelo Plano Nacional de Educação (PNE), entres vários decretos e projetos, constata-se a legitimação e a implementação de políticas de avaliação em larga escala, o que representa a busca

pela quantificação da educação e não pela qualidade, o que resultou no aprimoramento de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Em prol dessa ‘qualidade’, termo citado legalmente desde a Constituição Brasileira de 1988, é que se estabelecem metas, como o “Compromisso Todos pela Educação”, introduzido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o que promove a adoção de medidas e comprometimento por parte de gestores escolares pela busca por melhores resultados mediante o IDEB, que faz uso de dados da Prova Brasil.

Ressaltemos que “A Prova Brasil, o IDEB e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação formam um sistema de *accountability* compatível com o federalismo existente no país” (HORTA NETO, 2018, p. 109), já que tanto a União como os Estados e Municípios atuam conjuntamente em prol de um Estado Democrático de Direito. (MASCARENHAS; RIBAS, 2018).

O IDEB, criado em 2007, é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar juntamente com as médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL, 2019), ou seja, este índice envolve o desempenho das avaliações em larga escala e serve para conduzir políticas públicas usando o slogan ‘melhorar a qualidade da educação’ básica.

Dessa forma, foi necessária fazer ‘uma poda’, pois segundo Bardin (1977) “o aspecto exato e bem delimitado do corte tranquiliza a consciência do analista” (p. 36), razão pela qual selecionamos os anos iniciais – que vai do 1º ao 5º ano - nas escolas municipais de Fortaleza, destacando o período de 2013 a 2019, em que tivemos quatro edições do IDEB (2013, 2015, 2017, 2019). Os resultados numéricos dessas edições apresentaram evolução considerável, o que nos incita a perscrutar a razão pela qual se deu tanta ênfase num indicador de resultados no município naquele período, já que, anteriormente, sequer se alcançavam as metas indicadas pelo referido índice.

Apresentar os resultados das edições do IDEB se justifica pelo fato de que este índice representa um indicador de qualidade educacional que combina os resultados de avaliações, como a Prova Brasil e o SAEB, visando medir o desempenho dos alunos, o que reverbera no monitoramento das escolas, estratégia característica da configuração do capitalismo.

Também frisamos que o Estado do Ceará se tornou destaque através de relatórios do WORL BANK GROUP (Grupo Banco Mundial), apesar de ser considerado um estado ‘pobre’ em renda *per capita*:

O estado brasileiro do Ceará constitui um exemplo relevante de como superar condições socioeconômicas adversas para melhorar substancialmente os resultados educacionais com o uso eficiente dos recursos. O Ceará é um estado relativamente pobre, com o seu PIB per capita sendo o quinto menor entre as 27 unidades federativas brasileiras – corresponde a um terço da renda per capita dos estados mais ricos. O Ceará tem aproximadamente 9 milhões de habitantes, equivalente à população da Áustria ou Israel, e superior à de 100 outros países, entre os quais o Paraguai, a Finlândia, a Irlanda e a Nova Zelândia. Apesar da escassez de recursos, o estado apresentou o maior aumento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental (incluindo os anos iniciais, do 1º ao 5º ano, e anos finais, do 6º ao 9º) desde 2005, quando o índice começou a ser mensurado. (WORLD BANK GROUP, 2020).

Nesta pesquisa, a educação é compreendida como um fenômeno próprio dos seres humanos (SAVIANI, 2013), tornando-se, portanto, uma área de extrema importância para a busca da emancipação humana, entendida como um processo de trabalho e, nesse caso, seria o trabalho não material (SAVIANI, 2013), que reproduz a própria sociedade e reforça os laços sociais, atuando como atividade mediadora no seio da prática social. (SAVIANI, 2008).

Entretanto, sabemos que o rumo da nossa educação vem sofrendo influências do capitalismo, inclusive, Mézáros afirma:

O impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema. [...] É por isso que hoje o sentido de mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa de força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito. (MÉSZÁROS, 2008, p. 35).

No meio educacional, há a necessidade de se compreender todas as nuances que envolvem a legitimação do sistema, na sua totalidade, e, dessa forma, compreender como serão as formas de combatê-lo, se formais ou essenciais, já que “as determinações gerais do capital afetam profundamente cada câmbio particular com alguma influência na educação, e de forma nenhuma apenas as instituições educacionais formais” (MÉSZÁROS, 2008, p. 43), haja vista que o direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade fica comprometido ante à aplicação de políticas com foco comercial.

Ou seja, a temática aqui estudada nos remete a muitas outras categorias que alimentam o discurso acadêmico na busca em compreendê-las, afinal “[...] a expansão do capitalismo parece imparável e a mudança da sua natureza também, como o demonstram a hegemonia atual do capitalismo financeiro e, no caso que mais impacta em educação, o capitalismo cognitivo que suporta a economia do conhecimento” (AFONSO, 2019, p. 12).

É relevante ainda destacar que as análises das categorias que serão exploradas intensamente neste estudo buscarão desmistificar políticas de fins lucrativos aplicadas na educação, o que se torna de grande valor à classe trabalhadora, pois, tendo acesso a essas informações, poderá compreender melhor em qual realidade vive e quais interesses existem por trás do desenvolvimento de uma política forjada num discurso de ‘alavancar o desenvolvimento econômico da nação’ e modernizar-se para acompanhar a elite internacional tida como ‘exemplo’ mundial.

Por esta razão, é fundamental realizar as conexões do conhecimento com a realidade para formar um pensamento crítico, uma vez que estas observações levam a frisar o quanto é necessário entender uma categoria dentro de um determinado contexto social, político, econômico. Koselleck alerta que

de forma evidentemente simplificada, podemos admitir que cada palavra remete-nos a um sentido, que por sua vez indica um conteúdo. No entanto, nem todos os sentidos atribuídos às palavras eu consideraria relevantes do ponto de vista da escrita de uma história dos conceitos. Quando do planejamento para a realização da pesquisa empírica visando a produção do *Dicionários de conceitos*, foram criteriosamente selecionadas as palavras cujos sentidos interessavam: a saber, conceitos para cuja formulação seria necessário um certo nível de teorização e cujo entendimento é também reflexivo. (KOSELLECK, 1992, p. 134-135).

Já com Marx (2008) entendemos que a categoria está ligada à história por exprimir formas de vida, ou seja, para ele:

Quando se estuda a marcha das categorias econômicas e em geral qualquer ciência social histórica, sempre convém recordar que o sujeito – a sociedade burguesa moderna, nesse caso – se encontra determinado na mentalidade tanto quanto na realidade, e que as categorias, portanto, exprimem formas de vida, determinações de existência, e amiúde somente aspectos isolados dessa sociedade determinada, desse sujeito, e que, por isso, a [Economia Política] não aparece também como ciência senão unicamente a partir do momento em que trata dela como tal. (MARX, 2008, p. 265).

Dessa forma, a política de *accountability* será nosso objeto de estudo, dando ênfase na avaliação externa, por entendermos, preliminarmente, que os processos avaliativos se

tornaram rotina nas instituições educacionais, como: Provinha Brasil, o Sistema de Avaliação 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 Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), o Sistema de Indicadores de Resultados (SIR) da Pós-Graduação. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011).

Para compreender a *accountability*, temos os aportes teóricos de: Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009), Schneider e Nardi (2015; 2019) etc.; a educação, os autores: Mézáros (2008), Saviani (2013); o Estado: Marx (2017); Marx e Engels (2007); Montão e Duriguetto (2011); Behring (2011), Maroy (2011), Menezes (2019) etc.; a política de *accountability*, temos: Ravitch (2011), Afonso (2003; 2015), Schneider e Nardi (2019), Maroy; Voisin (2013) etc. e sobre a avaliação, autores como: Freitas (2018, 2019), Hortta Neto (2007, 2014), Sousa (2003), Bauer *et al* (2015; 2017); Shiroma e Evangelista (2002; 2011; 2018); Araújo (2016, 2020), entre outros.

Em linhas breves, para compreender a primeira categoria, no caso, a *accountability*, podemos, inicialmente, inferir da literatura que o modelo de *accountability* há décadas vem marcando as políticas de vários países, não sendo diferente no Brasil, razão pela qual, a princípio, há a necessidade de compreender o que vem a significar este termo.

Para tanto, recorremos a Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009), Almerindo Afonso (2009), aliado aos estudos de Schneider e Nardi (2019), que, após analisarem e discutirem conceitos de diversos pesquisadores sobre a *accountability*, sinalizam para uma polissemia de conceitos, por evidenciarem muitas divergências que variam de sujeitos, objetos, meios e mecanismos que são usados para sua definição.

Após essa análise, vislumbramos que a *accountability* já adentrou no meio educacional, razão pela qual agora chegamos à categoria educação, a qual não pode ser entendida como mercadoria ou objeto manipulável e descartável, mas como perspectiva emancipatória, uma educação para além do capital (MÉSZÁROS, 2008), ou seja, é necessário que se entenda o papel da educação como o desenvolvimento de consciência em que os indivíduos se sintam engajados no processo transformador da realidade social, em que a sociedade seja de igualdade, afinal, compreendemos que

a sociedade civil abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado das forças produtivas. Ela abarca o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e, nessa medida, ultrapassa o Estado e a nação, apesar de, por outro lado, ela ter de se afirmar ante o exterior como nacionalidade e se articular no interior como Estado. (MARX; ENGELS, 2007, p. 74).

No contexto global, muitos países, inclusive o Brasil, sofrem mudanças na sua estrutura econômica, de forma a incorporar princípios de mercado, como a eficiência, eficácia e desempenho, ao setor da educação, com uma migração que se dá pela influência de organizações internacionais, como o Banco Mundial (BM), entre outras, o que reverbera num Estado transmutado, reificado (MENEZES, 2019). Dessa forma, o Estado funciona como um órgão Regulador ou Avaliador, um órgão de controle (AFONSO, 2011), desprovido de qualquer interesse em promover melhores condições de vida à população, que é definida como ‘aquela que vive do trabalho’, vislumbrando assim uma contraposição à elite dominante, a qual cria e modela políticas públicas, já viciadas, para beneficiar-se, tirando os direitos da classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 1995), ou seja, revela-se facilmente a luta de classes existente nesse contexto.

Dessa circunstância, emerge a política de *accountability* como controle que se utiliza de mecanismos como avaliações internas e externas destinadas à mensuração de resultados que poderão intervir tanto no desempenho da gestão escolar como do professor, afinal, o *fim último* dessa política sinaliza exclusivamente para o resultado, para a mensuração, como se pudesse medir, quantificar a educação.

Esse controle que adentra as escolas públicas brasileiras assemelha-se à política educacional implementada nos Estados Unidos com a lei *No Child Left Behind*¹ e o *Common Core*², que no Brasil é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Entretanto, a política dos Estados Unidos da América (EUA), segundo Ravitch (2011), que expôs sua experiência no processo de implementação e desenvolvimento dessa política de testes para resultados e responsabilização verticalizada e cheia de efeitos colaterais, fracassou. (FREITAS, 2018).

Quanto à categoria avaliação, recorreremos aos estudos de Freitas (2003, 2012, 2018

¹ Expressão traduzida por “Nenhuma Criança Fica para Trás” (NCLB), lei aprovada no governo do presidente Bush (EUA), cujo objetivo era: todas as crianças seriam “proficientes” em leitura e matemática até 2014, ou seja, se tratava de ordem federal que todos tinham que acatar, e não de um estímulo ao ensino, fase esta que marcou a nova era de testagem e responsabilização nas escolas públicas dos Estados Unidos. (RAVITCH, 2011)

² Traduzida por “Núcleo comum”, se trata de uma espécie de “base nacional comum” americana voltada para um núcleo central de *standards* em leitura e matemática. Foi montada por envolvimento dos Estados americanos e implementada pelo governo federal americano por adesão, em troca de acesso a recursos federais. (FREITAS, 2019)

e 2020), que além de fazer críticas à reforma da educação, criou um blog com discussões sobre a avaliação educacional; Horta Neto (2016, 2018), com sua bibliografia comentada sobre avaliação da educação básica, ainda em aberto, disponível no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Do exposto, percebemos que, no presente trabalho, se aborda temas atuais que envolvem categorias muito pesquisadas no meio acadêmico, como educação, avaliação, Estado, controle, resultados, qualidade, mercado, com exceção da *accountability* na educação brasileira, que carece ainda de aprofundamento na sua análise, aliado ao fato de que esta categoria surge associada à necessidade de controle do trabalho realizado pelas instituições educacionais públicas (SCHNEIDER; NARDI, 2019), com poucos estudos sobre essa categoria na educação.

Além dos pontos relevantes que ressaltamos, a importância desta pesquisa se dá também porque entendemos que: compreender como se insere a política de *accountability* na educação, a nível municipal, pode contribuir para delinear estudos não só acerca da avaliação externa, mas sobre gestão democrática, políticas de Estado, entre outras categorias, temas pertinentes no meio educacional e que são desafiantes quando desejamos desvendar a verdadeira essência de uma política educacional e a quem interessa disseminar essa tendência, envolvendo profissionais da educação, a quem são atribuídas responsabilidades, haja vista que já existem estudos que apontam muitas evidências, a saber:

Entre outras evidências, a investigação aponta que a avaliação vem sendo assumida, por gestores das redes e por seus profissionais, como instrumento de monitoramento e controle do ensino fundamental, atribuindo à iniciativa local maior poder de subsidiar decisões, em comparação com os elementos trazidos pelas avaliações conduzidas pelo governo federal, em especial a Prova Brasil. (BAUER *et al*, 2015, p. 331).

Diante desse contexto, e como consideramos que a educação não é uma mercadoria (MÉSZÁROS, 2008), surgem questões que incitam a problemática central dessa pesquisa, qual seja: ao dar ênfase à avaliação como instrumento da política de *accountability* educacional para a rede municipal de ensino de Fortaleza, quais são os interesses presentes?

Nesses moldes, as questões mais emergentes são: a) quais tipos de influência sofreu a política de *accountability* para adentrar nas políticas públicas educacionais dos Estados? b) como a avaliação externa ganhou tanta força na educação do Ceará? c) quais as reverberações que sofre o meio educacional com a política de *accountability* que compromete uma educação humanizadora?

Como premissa para essa problemática e resposta às questões acima elencadas, tem-se que as políticas de *accountability* na educação, com ênfase na avaliação, da rede municipal de ensino de Fortaleza segue o rito das políticas públicas eivadas de interesses mercantis, sofrendo interferências de decisões de organismos internacionais multilaterais que prescindem da realidade local, desviando o *fim* da educação como humanizadora.

Dessa forma, o objetivo geral nesta pesquisa é: analisar a política de *accountability* – com ênfase na avaliação externa – na educação básica do município de Fortaleza/CE. Para investigar acerca das questões mais particularizadas, têm-se como objetivos específicos:

- 1 - Compreender o conceito de *accountability* e sua relação com as políticas educacionais;
- 2 - Investigar como a avaliação externa – um dos instrumentos da política de *accountability* – ganha predominância na educação básica;
- 3 - Identificar quais os interesses presentes nas políticas públicas ao assumir uma política de *accountability* educacional para a rede municipal de ensino de Fortaleza.

Nesse ponto é relevante destacar que, atualmente, os documentos que norteiam a educação básica são a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo Congresso Nacional em 26 de junho de 2014, além da Constituição da República Federativa do Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 2020).

Este estudo será fundamentado numa pesquisa bibliográfica - dos aportes teóricos já citados - e documental, junto à Lei nº 9.394/1996 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Constituição Federal de 1988, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Plano Nacional de Educação (PNE), Relatórios do Banco Mundial, concomitantemente às pesquisas nos sites da Secretaria Municipal da Educação (SME), da Secretaria de Educação Básica (SEB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outras fontes digitais relacionadas ao MEC, INEP, IDEB, ao próprio site da Prefeitura Municipal de Fortaleza, cujo acesso é garantido pela Lei Federal nº 12.527/2011, regulamentada no âmbito do Município de Fortaleza através do Decreto 13.305/2014, que garante ao cidadão o direito constitucional de acesso às informações públicas.

Esclarecemos ainda que na metodologia, as categorias aqui estudadas estão vinculadas ao contexto socioeconômico tanto nas estruturas macro (mundial) como micro (local), uma vez que, somente nessa circunstância, mediante o método histórico-dialético, poderemos

detectar as contradições presentes no objeto estudado e, portanto, não nos desvencilharemos de uma perspectiva sócio-histórica, pois nossa compreensão parte de que o homem é compreendido como um ser eminentemente histórico e social (MARX, 2017) e a realidade é entendida como a síntese de muitas determinações. (NETTO, 2011).

Aliado a diálogos e interpretações de outros autores, inferimos que os processos históricos se engendram e dão ‘vida’ ao objeto de estudo para, após, expor o resultado, que é a nova realidade nutrida, agora transformada, com o objeto já ‘maduro’. Esse fato possibilita descortinar o véu que impede uma visão clara e crítica de como as relações entre sujeitos são relevantes quando se leva em conta a dialética que permeia toda a história, pois “o movimento da história produz as relações sociais, o movimento industrial nos proporciona os produtos industriais etc” (MARX, 2009, p. 122).

Assim, como método de pesquisa utilizaremos aquele que Karl Marx desenvolveu, quando em 1859 lançou a obra *Contribuição à crítica da economia política*, em crítica aos economistas de sua época (Ricardo, Smith etc.), e assim afirmou que o método cientificamente exato é aquele que considera o seguinte:

O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 2008, p. 258).

Ou seja, trata-se do materialismo histórico-dialético, o qual toma a totalidade como o ponto de partida para uma análise e uma investigação da realidade concreta, pois, “a anatomia do homem é a chave da anatomia do macaco” (MARX, 2008, p. 264), o que significa que partimos daquilo que é mais complexo.

Marx e Engels (2007) também esclarecem acerca da compreensão invertida que os idealistas possuem do caminho de estudo:

Totalmente ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu à terra, aqui se eleva da terra ao céu. Quer dizer, não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida. (MARX; ENGELS, 2007, p. 94).

Essa inversão significa que primeiro parte-se da vida material dos homens, para só depois se desenvolver o pensamento, ou seja, a realidade vem primeiro ao sujeito, que a captura e a interpreta.

Para Santos (2017, p. 12),

apenas uma metodologia que articule a história na sua processualidade material, considerando os avanços, saltos e retrocessos, pode descortinar o véu que dificulta a apreensão real dos nexos que circundam o complexo educativo. Com efeito, somente o materialismo histórico-dialético põe-se em condições críticas para melhor iluminar a realidade, possibilitando chegar o mais próximo possível do que se planeja compreender: as relações entre capital-trabalho e educação-sociedade.

Não se tem como negar, a partir desses estudos, que o método de Marx se assemelha a uma ‘luz’ que serve para iluminar a realidade com lentes bem ajustadas ao objeto, nem muito perto para não embaçar nem muito longe para não se perder³.

Portanto, ao usarmos uma prática de análise minuciosa das partes e conexão destas com o todo, podemos desvelar a essência do objeto pesquisado, ou seja, o objeto foi trabalhado na sua totalidade, particularidade e singularidade, categorias estas que permeiam toda a análise de Marx em suas obras.

Segundo Netto (2011, p.14), Lukács entendeu bem a categoria da totalidade de Marx, quando afirmou que “é o ponto de vista da totalidade e não a predominância das causas econômicas na explicação da história que distingue de forma decisiva o marxismo da ciência burguesa”, ou seja, Marx não está preocupado com a produção capitalista, ele quer compreender a história humana e o que provoca tanta diferença entre uma época e outra e como o excedente da produção é apropriado.

Assim, compreendemos com Marx e Engels que somente adentrando e aprofundando-se nessas categorias, conseguiremos identificar e entender o universal, o particular e o individual, e, a partir daí, sair da aparência e chegar à essência do objeto estudado, o qual emerge em suas múltiplas determinações e contradições, o que favorece reconhecer e identificar qual seu vínculo, se a nível político, econômico e social, numa determinada sociedade, ou seja, não devemos prescindir da história.

³ Fazendo referência à metáfora do fotógrafo que Koselleck cita no seu artigo *Uma história dos conceitos*, de 1992.

Dessa forma, inferimos que a dimensão dessa pesquisa se enquadra na totalidade concreta, política e social, tanto dos sujeitos como das instituições governamentais, que concretiza e legitima a política de *accountability*.

Para atender aos objetivos específicos dessa pesquisa, estruturamos o trabalho nas seguintes seções: **Seção 1**, denominada **Introdução**, trata sobre a temática, o objeto de estudo, justificativa, relevância do estudo, além de enumerar as categorias, citar a problemática, pressupostos, as questões, objetivo geral e os objetivos específicos.

A **Seção 2** denominada ‘A *accountability* e sua relação com as políticas educacionais: *accountability* educacional’, apresentamos a primeira categoria, a *accountability*, analisada à luz do materialismo histórico-dialético, visando atender ao primeiro objetivo específico.

Esta seção foi subdividida em **três subseções** para explicar acerca da origem do termo ‘*accountability*’, seu histórico e as tentativas de conceitos; a atual conjuntura político-econômica mundial e brasileira, que favoreceram sua disseminação, e sobre como se consolida as políticas de *accountability* na educação, com as denominações respectivas: 2.1 *Accountability: a construção e a confirmação de um conceito*; 2.2 *A política educacional brasileira* e 2.3 *A política de accountability na educação: influências de organismos internacionais*.

A **Seção 3**, intitulada ‘Avaliação externa e *accountability*: obsessão por resultados?’, atende ao segundo objetivo específico, e ficou subdividida em três subseções: 3.1 *A avaliação na educação básica: breve histórico*; 3.2 *Política de accountability e avaliação* e 3.3 *A busca por resultados: tendência ao uso de indicadores de qualidade*.

Já a seção seguinte - **Seção 4** - ficou intitulada: Rede de ensino do município de Fortaleza: legislação e reverberações na educação básica, a qual visa atender ao terceiro objetivo específico e ficou subdividida em mais três subseções: 4.1 *Cenário da cidade de Fortaleza*; 4.2 *Rede de ensino de Fortaleza: destaque para o IDEB* e 4.3 *Reverberações da política de accountability na educação básica no município de Fortaleza*.

A **seção 5**, destinada à guisa de conclusão, atende ao objetivo central da pesquisa, sem no entanto finalizar, por entendermos que no âmbito de uma dissertação de Mestrado devemos empreender esforços para mantermos de forma contínua a tríade: ensino, pesquisa e extensão, atividades que permitirão desvendar mediações fundamentais na concepção de que somente através do conhecimento integrado e compartilhado é que temos condições de contribuir

significativamente na elaboração de políticas educativas que visem à humanização dos sujeitos numa determinada sociedade.

2 A *ACCOUNTABILITY* E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL

[...] a *accountability* pode ser conceptualizada como um sistema denso do ponto de vista político, axiológico e epistemológico, bem como um sistema complexo em termos de procedimentos, dimensões e práticas, em que a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização devem, sempre que possível, estar integradas ou ser integráveis. (AFONSO, 2009, p. 25).

Iniciamos com a citação de Afonso (2014), que melhor sintetiza o que virá a ser explanado nas seções e subseções deste trabalho, tendo em vista que a *accountability*, em intrínseca relação com outras dimensões (p.e. avaliação), fomentará discussões que poderão desvelar seus reais objetivos na educação, inclusive, quando a tomamos como uma categoria em movimento que vagueia por entre outras estruturas – sociais, políticas – ela assimila características que são hegemônicas mundialmente, como as do sistema capitalista.

Schneider e Nardi (2019), na obra *Políticas de accountability em educação*, apresentam o tema a partir de pesquisas e leituras de vários autores, mas não esgotam as investigações por entenderem que “o estudo rigoroso de contextos educacionais díspares, em diferentes países, estado ou regiões do mundo, poderá contribuir na análise dos efeitos dessas políticas e dos diferentes resultados por elas patrocinados” (p. 108), o que nos leva a empreender esforços nessa pesquisa para entendermos a *accountability* na educação brasileira com suas confluências e especificidades.

Dessa forma, a presente seção se desenvolve para atender ao primeiro objetivo específico: compreender o conceito de *accountability* e sua relação com as políticas educacionais, que se encontra estruturada em **três subseções** com suas respectivas denominações: *Accountability: a construção e a confirmação de um conceito*; *A política educacional brasileira e A política de accountability na educação: influências dos organismos internacionais*.

2.1 *Accountability*: a construção e a confirmação de um conceito

Partimos de uma citação de Koselleck (1992) para direcionar, inicialmente, nossa discussão em torno de conceituar a *accountability*, o que automaticamente nos remete a indagar se, de fato, há a necessidade mesmo de chegar a traduzi-la para o português de forma conclusiva no início desta pesquisa, o que nos parece complexo, já que, a partir da citação mencionada

anteriormente, nos deparamos com um outro termo, no caso, o ‘conteúdo’ e sua relação com o ‘conceito’, o que fará diferença na compreensão e no conceito de *accountability* no atual contexto da sociedade brasileira.

Para Koselleck (1992) “Um conceito relaciona-se sempre àquilo que se quer compreender, sendo, portanto, a relação entre o conceito e o conteúdo a ser compreendido, ou tomado inteligível, uma relação necessariamente tensa”. (p. 136). E aliado ao fato de que “todo conceito articula-se a um certo contexto sobre o qual também pode atuar, tomando-o compreensível” (KOSELLECK, 1992, p. 136), entendemos que, mesmo sem existir na literatura brasileira tradução para o português do termo *accountability*, infere-se que esse termo não se limita apenas a uma palavra⁴ no seu sentido *latu*, que precisa ser imediatamente traduzido para ser compreendido; na verdade, trata-se de um conceito⁵ que precisa ser melhor explicitado através de uma determinada teoria.

⁴ Segundo Abbagnano (1982), ‘palavra’ é oriunda do latim *Verbum*, do inglês *World*; franc. *Parole*. E para se diferenciar de língua e linguagem, a ‘palavra’ seria a manifestação linguística do indivíduo, enquanto a língua é uma função social, registrada passivamente pelo indivíduo, entretanto, o termo carrega ambiguidade, pois “a palavra pode ser com efeito de um lado um evento individual, que é novo cada vez que se repete; e neste sentido dizemos, por exemplo, que um livro é composto de cinquenta mil palavras. De outro lado o termo pode significar a palavra – significado, que é o mesmo em todas as vezes que se repita – e, nesse sentido, podemos dizer, do mesmo livro, que ele é composto de cinco mil palavras. No primeiro sentido, por exemplo, a palavra *está*, se for repetida dez vezes numa página, é dez palavras; no segundo sentido, é uma palavra só” (p. 710 – 711). Já Koselleck (1992) afirma que “A palavra pode permanecer a mesma (a tradução do conceito), no entanto, o conteúdo por ela designado altera-se substancialmente” (p. 138).

⁵ Segundo BERNARDES (2011), “O conceito é diferente da palavra que pode lhe auferir uma forma linguística, pois ele é o conteúdo significativo dessa, assim como, ele é diferente do objeto ao qual se refere, pois ele é o seu correlato intencional, ou seja, é a determinação e representação de algumas das características do objeto pela consciência” (p. 166). O autor procura, no seu artigo intitulado *Quanto às categorias e os conceitos*, diferenciar o conceito de categoria e de objeto, esclarecendo que “o conceito indica certo objeto sensível pela determinação de algumas suas características. A categoria é a determinação dos aspectos fundamentais daqueles eleitos para os conceitos” (p. 166), ou seja, a categoria vai além de uma ideia a respeito de alguma coisa, que é o conceito; este é uma representação daquilo que o pensamento apreende do objeto, enquanto aquela é o modo de ser e vai dar conta do real. Dessa forma, para se entender um conceito colocado por algum autor, filósofo, é necessário averiguar as categorias utilizadas na obra, ou seja, não podemos prescindir do aspecto de universalidade. O autor ainda frisa que “Tanto o conceito como a categoria podem ser definidos pelos diferentes níveis de entendimento do real – singular, particular e universal -, o que pressupõem a utilização dos procedimentos da razão – indução e dedução” (p. 167).

⁵ Anna Maria Campos, doutora em Administração Pública do Rio de Janeiro, produziu em 1987 o texto denominado *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* O texto mostra que a busca pela tradução do termo *accountability* para o português restou de uma inquietação numa área referente a aperfeiçoamento de práticas administrativas para profissionais interessados a darem assistência técnica a países menos desenvolvidos e a organizações internacionais (CAMPO, 1990), portanto, o assunto se relacionava a questões de melhor organizar a administração pública, cujo foco seria os direitos do cidadão de suas características. A categoria é a determinação dos aspectos fundamentais daqueles eleitos para os conceitos” (p. 166), ou seja, a categoria vai além de uma ideia a respeito de alguma coisa, que é o conceito; este é uma representação daquilo que o pensamento apreende do objeto, enquanto aquela é o modo de ser e vai dar conta do real. Dessa forma, para se entender um conceito colocado por algum autor, filósofo, é necessário averiguar as categorias utilizadas na obra, ou seja, não podemos prescindir do aspecto de universalidade. O autor ainda frisa que “Tanto o conceito como a categoria podem ser definidos pelos

E como entendemos que “a história dos conceitos se coloca como problemática indagar a partir de quando determinados conceitos são resultado de um processo de teorização. Essa problemática é possível de ser empiricamente tratada, objetivando essa constatação, por meio do trabalho com as fontes” (KOSELLECK, 1992, p. 136), insistimos, então, em averiguar o seu conteúdo, no seu significado, a partir de outras obras que tratem da temática.

Outra questão relevante é entender a diferença entre conceito e categoria, pois “[...] tanto a categoria como o conceito, assim como outros termos, quando utilizados trivialmente, possuem significações distintas das discussões filosóficas e científicas” (BERNARDES, 2011, p. 166), o que pode nos levar ao senso comum, que não cabe nessa pesquisa.

Dessa forma, aliado ao fato de que definir conceitos nos remete às categorias, temos que entender a categoria “como certa definição para os modos de ser, que é antes de tudo destacar aquilo que é fundamental para o ser-no-mundo, por outro lado, o conceito determina certo objeto ou fenômeno por algumas de suas características gerais” (BERNARDES, 2011, p. 167).

Portanto, aqui estamos diante de uma categoria, a *accountability*, aquela que “possui a universalidade como um de seus principais aspectos” (BERNARDES, 2011, p. 167), sendo também um conceito que “indica a determinação de certo aspecto singular do real, ao qual atribuímos destaque e o relacionamos com outras singularidades, definindo certa particularidade e certa universalidade” (p. 167), ou seja, a categoria sobrepõe-se ao conceito por determinar o conteúdo deste e relacioná-lo às categorias: universal, particular e singular, fato que nos fará relacionar a *accountability* com essas categorias no decorrer desse estudo.

Como aporte teórico, citamos, inicialmente, Campos⁶ (1990). A autora, ao explorar o termo *accountability* na administração pública, buscou por um significado para o português, o que a deixou-a inquieta. À época, inclusive, a pesquisadora, de forma perspicaz, tratou de relacionar a ausência de conceito à cultura, linguagem e desenvolvimento político, entretanto, entrou em contradições na explanação quando relacionou a democracia como sendo o campo que propiciou a disseminação da *accountability*:

diferentes níveis de entendimento do real – singular, particular e universal -, o que pressupõem a utilização dos procedimentos da razão – indução e dedução” (p. 167).

⁶ Anna Maria Campos, doutora em Administração Pública do Rio de Janeiro, produziu o texto denominado *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português*, em 1987. O texto mostra que a busca pela tradução do termo *accountability* para o português restou de uma inquietação numa área referente a aperfeiçoamento de práticas administrativas para profissionais interessados a darem assistência técnica a países menos desenvolvidos e a organizações internacionais (CAMPO, 1990), portanto, o assunto se relacionava a questões de melhor organizar a administração pública, cujo foco seria os direitos do cidadão.

O modelo de democracia liberal e participativa praticado nos EUA favorece a *accountability* porque define o papel do cidadão (desde muito cedo) como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes no Executivo e representantes no Legislativo. (CAMPOS, 1990, p. 35).

Na afirmativa referida anteriormente, Campos aponta que a democracia possibilitou a compreensão da inserção e da adesão da *accountability*, entretanto, mais à frente, contrariando seu entendimento, afirma que “*accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de forma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos” (CAMPOS, 1992, p. 30-31).

Seu alvo foi abordar a relação entre Estado e sociedade como sendo um aspecto de grande importância para compreender, politicamente, o Brasil, entretanto, não mergulha na história de forma profunda, restringindo sua afirmativa ao dizer que: “quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público” (CAMPOS, 1990, p. 48), como se entendesse profundamente a que veio a *accountability*.

Nessa esteira, Pinho e Sacramento (2009), após quase duas décadas, embora no ‘caminho certo’ de averiguar as transformações políticas e sociais ocorridas no Brasil, chegam à conclusão que “o significado envolve responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (p. 1364) sem, no entanto, se atentar que a própria *accountability* pode estar ligada à mesma família de sistemas como o nepotismo, o autoritarismo, e não da democracia, como afirmou Campos (1990).

Passados dez anos, Schneider e Nardi (2019), através de pesquisas bibliográficas junto a autores das Ciências Sociais e Aplicadas, Humanas, Administração e Ciência Política, enfatizam que o conceito de *accountability* oscila muito de acordo com os países, os contextos, perspectivas políticos-ideológicas, no entanto, chegaram ao argumento consistente de que esta pode ser entendida como a resultante da interação de três dimensões essenciais: *avaliação*, *prestação de contas* e *responsabilização* (SCHNEIDER; NARDI, 2019). Por consequência, os autores compreendem que a *accountability* não pode ser compreendida numa única dimensão, tendo em vista que esse seu conteúdo tridimensional aponta para várias nuances e, portanto, optar

por um conceito seria como escolher uma única dimensão, razão pela qual apela-se pelas teorias, apesar de reconhecer os vários conceitos outrora desenvolvidos.

Nesse sentido, os autores afirmam que é “a partir do plano teórico-conceitual, que permite verificar que a *accountability* constitui um conceito em expansão marcado pela polissemia, as reflexões são direcionadas ao plano da aplicação, de modo a destacar o fato de uma categorização da *accountability* não constituir tarefa fácil” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 18). À vista disso, será somente através da teoria que alcançaremos nosso intento, que é conhecer o objeto, pois só “o conhecimento teórico é o *conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo*, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador” (NETO, 2011, p. 20, grifo do autor).

Dessa forma, inferimos que para entender a *accountability* como categoria, é fundamental e necessário trabalhar com as categorias: universal, particular e singular, em intrínseca relação umas com as outras, objetivando extrair não apenas uma definição, mas a essência do objeto que se mostra como fenômeno e compreender que pode vir a ser “uma *tendência histórica* determinada, que pode ser travada ou contrarrestada por outras tendências” (NETO, 2011, p. 24), portanto, estamos diante de uma tarefa longe de ser simples, mas que pode, nesse caminho de investigação, desvendar os reais interesses na inserção dessa categoria que agora adentra o mundo educacional com muita força.

Entendemos que há muito o que se aprofundar nos estudos dessa categoria, principalmente quando se pensa que “[...] a *accountability* pode ser conceptualizada como um sistema denso do ponto de vista político, axiológico e epistemológico, bem como um sistema complexo em termos de procedimentos, dimensões e práticas, em que a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização devem, sempre que possível, estar integradas ou ser integráveis” (AFONSO, 2013, p. 25).

Segundo Afonso (2009b), o uso e interpretações sobre o que é *accountability* nem sempre são convergentes, necessitando, portanto, de mais reflexões e, seguindo os estudos de Schedler, o autor afirma: “Para Schedler (1999), *accountability* tem três dimensões estruturantes: uma de *informação*, outra de *justificação* e uma outra de *imposição* ou sanção” (AFONSO, 2009b, p. 59), sendo essa última a denominada ‘prestação de contas’, que além de possuir a obrigação ou dever de dar respostas (*answerability*), é também impositiva, coactiva ou sancionatória (*enforcement*), sendo, portanto, o pilar das outras duas dimensões.

Entretanto, sabemos que a realidade se apresenta numa forma fluída, fazendo com que nem todas essas dimensões se engendrem de forma sincrônica, o que não desfaz a *accountability*, que permanece. Por essa razão, Schedler denomina a categoria *accountability* de “categoria prototípica” (AFONSO, 2009b), ou seja, será então, uma espécie de ‘modelo’ a partir do qual partirão as análises de uma determinada pesquisa em torno de outras categorias que emergirão no decorrer do estudo.

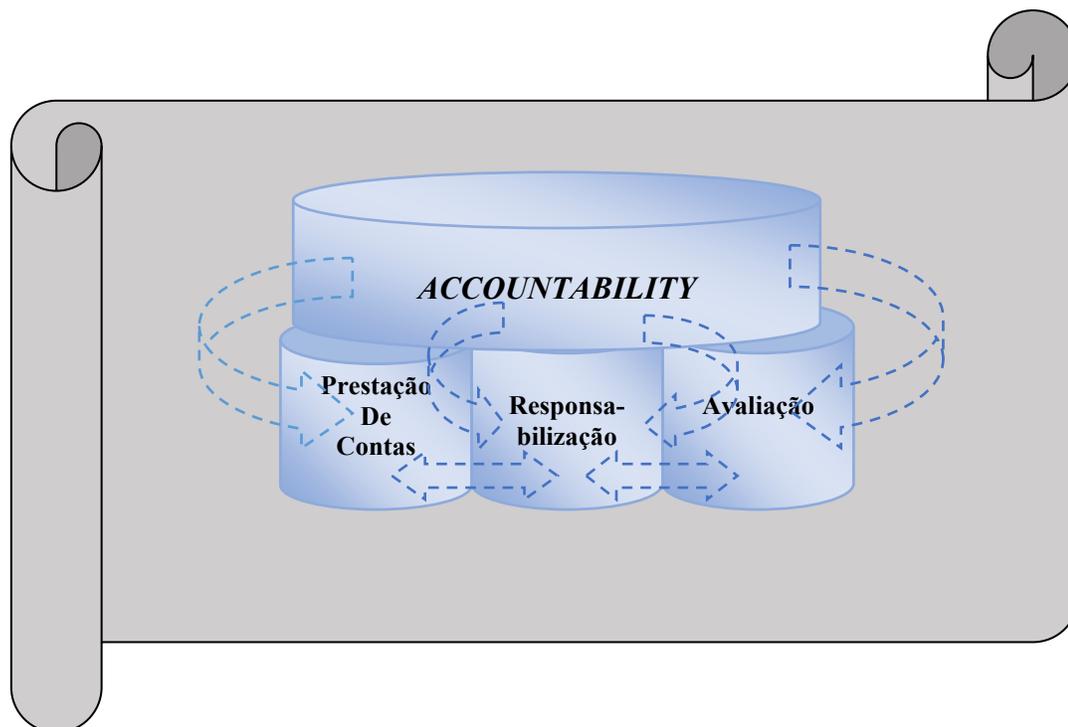
Como a *accountability* não é só responsabilização e prestação de contas, soma-se a estas dimensões a avaliação, relacionada à *informação*. Segundo Afonso (2009b, p. 59), a avaliação “diz respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação”.

Para dirimir qualquer dúvida acerca da ordem de como as três dimensões aparecem, esclarecemos, segundo Afonso (2009b, p. 59 – 60), que,

[...] quando se justifica ou se considera necessário, a avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex-ante*); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação *ex-post*); ou pode, ainda, ela própria, desenvolver-se autonomamente através de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas, assumindo-se assim como instrumento estruturante da prestação de contas (integrável ou não num modelo ou sistema mais amplo de *accountability*).

Portanto, a *accountability* possui três dimensões denominadas de: prestação de contas, responsabilização e avaliação, as quais, juntas, podem ser sintetizadas da seguinte forma:

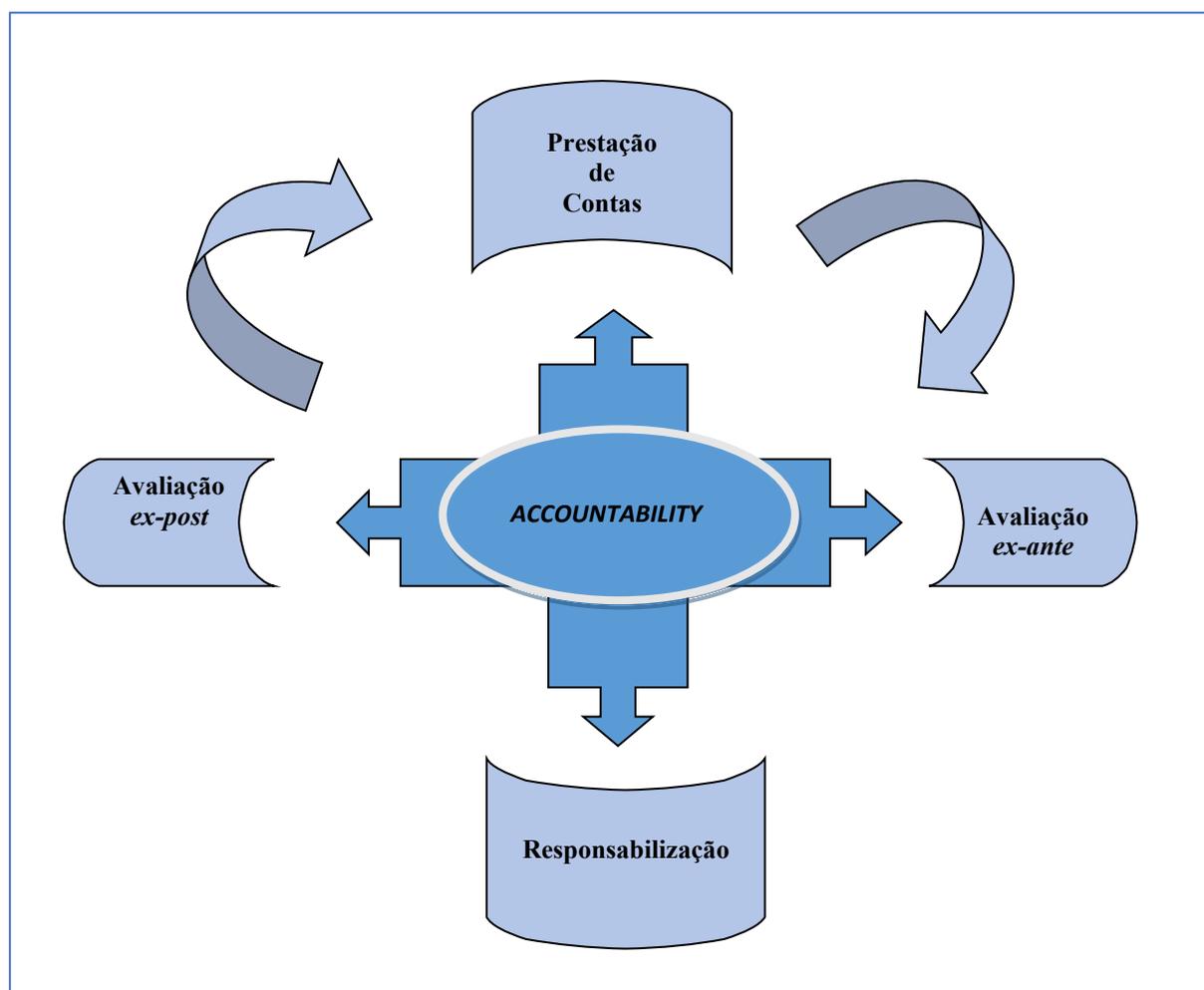
Figura 01: A *accountability* numa perspectiva geral.



Fonte: Autoria própria baseada no aporte teórico pesquisado.

Entretanto, segundo Afonso (2009b), em sua pesquisa sobre a educação em Portugal, os pilares da *accountability* (prestação de contas, responsabilização e avaliação) estariam dispostos em relação um ao outro, com a dimensão avaliação presente antes ou depois da prestação de contas:

Figura 02: A *accountability* articulada com suas três dimensões, considerando a avaliação *ex-post* e *ex-ante*.



Fonte: Autoria própria baseada em Afonso (2009b).

Interpretando a Figura 02, quando Afonso (2009b) dispõe os pilares da *accountability*, observa-se que sua base está enraizada na prestação de contas, avaliação e responsabilização, entretanto, não se trata de linearidade nem de hierarquia, uma vez que estas bases não estão isoladas uma da outra, mas se interrelacionam de forma a alterar o resultado de seu relacionamento, principalmente, quando se trata de uma apresentação de um diagnóstico na área da educação.

Se a avaliação vier antes da prestação de contas (avaliação *ex-ante*), que seriam as informações prestadas pela escola através de relatórios para posteriormente serem responsabilizadas, não alterará a conexão desses pilares nem estabelecerá hierarquia entre eles.

Apenas o pilar da avaliação se encontra em dois momentos distintos, a autoavaliação (*ex-ante*) e a avaliação externa (*ex-post*).

Menezes (2019), após realizar uma longa abordagem histórico conceitual do conceito de *accountability* partindo de vários teóricos como: Mainwring (2003), O'Donnell (1998; 1999; 2003), Dunn (1999), Keohane (2002), Oakerson (1989), Day e Klein (1987), Fox e Brown (1998) Paul (1992), Abrucio e Loureiro (2005), Clad (2000), Schmitter (1999), Ester (1999), entre outros, concluiu que “a *accountability* está envolta de um emaranhado conceitual que gera variedade de entendimento/abordagem sobre sua conceituação” (p. 68), razão pela qual há que se considerar o contexto histórico-social para uma análise minuciosa de cada elemento que a constitui e considerar também seus antecedentes filosófico-políticos, pretensão essa que não será tomada nesta pesquisa.

Entretanto, há necessidade de enfatizarmos que compreender a *accountability* em suas múltiplas relações, o que dificulta um conceito único, nos remete a entender a nova gestão das redes escolares na América Latina (MENEZES, 2019), cujo modelo se baseia nas reformas implementadas na Inglaterra e nos EUA, “reproduzindo duas teorias: escola eficaz e administração gerencial, cabendo a *accountability* educacional amparar teorias, mediante os mecanismos de avaliação, responsabilização e prestação de contas” (p. 191), ou seja, adentramos a seara do Estado em que pese seu papel de preservador da ordem, por isso a importância de entender a atual conjuntura brasileira.

Dessa forma, até o presente momento, inferimos que a *accountability* não é só singularidade, pela sua própria característica de possuir dimensões (prestação de contas, responsabilização e avaliação) que não são isoladas, mas conectadas e que adentram na particularidade - relacionando-se com vários setores, inclusive, o da educação -, de forma a pretender explicar a universalidade.

Entretanto, devemos atentar que a *accountability* parece estar mais intimamente ligada aos interesses do modelo de políticas capitalista, de cunho mercadológico, o que se afasta de um objetivo em prol da humanização dos sujeitos por meio da educação⁷. E para adentrarmos na articulação da *accountability* com a universalidade e particularidade, é necessário

⁷ Por esse viés, entendemos que a educação não pode ser compreendida somente no sentido do ensino, e sim, de uma forma mais ampla, uma vez que sua especificidade é vista “como referida aos conhecimentos, ideias, conceitos, valores, atitudes, hábitos, símbolos sob o aspecto de elementos necessários à formação da humanidade em cada indivíduo singular [...] deliberada e intencionalmente” (SAVIANI, 2013, p. 20).

apresentarmos nossa compreensão da educação ante a atual conjuntura brasileira, assunto debatido na subseção 2.2.

2.2 A política educacional brasileira

As obras de Marx e Engels são primordiais para a compreensão das bases de uma determinada sociedade e como se fundamentam as decisões do Estado em torno de políticas, tendo em vista que estes autores abordam o sujeito dialeticamente na história, na sua verdadeira materialidade, ou seja, diante de situações da vida real, que é movida de lutas constantes, uma vez que,

A estrutura social e o Estado provêm constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, mas desses indivíduos não como podem aparecer na imaginação própria ou alheia, mas sim tal como realmente são, quer dizer, tal como atuam, como produzem materialmente e, portanto, tal como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de seu arbítrio (MARX; ENGELS, 2007, p. 93).

Ora, se “não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o ser social que determina sua consciência” (MARX, 2008, p. 47), partimos, portanto, da própria realidade, que já se encontra posta, porém, em aparência, o que necessitará de esforços para ser desvendada no decorrer desse estudo.

Por esta razão, se torna imprescindível recorrer, até nesses dias, às pesquisas que partem da realidade e da história dos sujeitos, as quais facilitam as interpretações de ser-no-mundo, uma vez que “os homens fazem sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram” (MARX, 2011, p. 25), ou seja, não prescindimos da história quando queremos explicar ou justificar o presente ou planejar o futuro.

Para Marx (2007) “Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. (p. 76), o que corrobora com nossa compreensão de que essa instituição provém de fato das relações entre os indivíduos, e que essas relações são desiguais.

Em relação à sociedade, Marx e Engels (2007, p.121) afirmam que “a sociedade civil abarca o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um determinado estágio de

desenvolvimento das forças produtivas”, fundamental para entendermos o atual contexto político, social e econômico no qual estamos inseridos, haja vista as muitas contradições que emergem diariamente, como o alto índice de desempregados.

Por esta razão, é relevante que recorramos à atual conjuntura na sua forma macro (mundial) e micro (sociedade local)⁸, fazendo as devidas interlocuções por meio da dialética para que possamos compreender como o Estado sofre transformações ao longo da história, afinal,

No contexto das transformações políticas ocorridas em escala global nas décadas finais do século 20, ganhou força um amplo movimento de defesa e de chamamento à reforma e reestruturação do Estado, movimento esse assente no ideário neoliberal e neoconservador. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 21).

Diante dessa circunstância, se torna de grande importância expor o caminho que esse ideário tomou até atingir nossa sociedade brasileira atual, em especial na área da educação, a que mais vem sendo impactada com políticas resultantes de reformas no Estado, que seguem uma lógica de viés capitalista, com reverberações negativas predominantemente no meio educacional.

Considerando que “a história de toda a sociedade até nossos dias moveu-se em antagonismos de classes, antagonismos que se têm revestido de formas diferentes nas diferentes épocas” (MARX; ENGELS, 2010, p. 57), atentaremos nossa discussão baseada na teoria do materialismo histórico-dialético procurando apresentar os pressupostos reais que a revelaram.

Nossa concepção de Estado e sociedade parte do aporte teórico marxista de Montañó e Duriguetto (2011)⁹, os quais afirmam que:

Marx define a sociedade civil, enquanto sociedade burguesa, como a esfera da produção e da reprodução da vida material – ou como afirmará com Friedrich Engels (Alemanha, 1820-1895), em *A ideologia alemã* (1993, escrita em 1845-1846 e só publicada

⁸ As acepções de ‘macro’ e ‘micro’ serão aqui usadas como forma de diferenciar uma situação a nível internacional e a nível local, respectivamente, como estruturas que fazem parte da história. (MENEZES, 2019)

⁹ Em relação a esses autores, apresentamos apenas os estudos no Capítulo 1 denominado *O Estado moderno e a sociedade civil nos clássicos da teoria política*, volume 5 da obra **Estado, classe e movimento social**, cujo conteúdo aborda a categoria Estado, distribuído em uma breve introdução e mais seis itens, em que os autores fazem uma análise histórica, social e política desde a antiga Grécia, passando por clássicos até chegar aos contemporâneos, para que o leitor entenda todas as concepções tanto de Estado como de sociedade civil, como se originou e como se desenvolveu o Estado e suas relações entre em si e com o povo. Vê-se, portanto, que se trata de um texto resultado de pesquisa bibliográfica densa com aspectos social, teórico e político, que vai de autores como os clássicos Platão, Aristóteles, Maquiavel, *os contratualistas* (Hobbes, Locke, Rousseau), Hegel, *tradição marxista* (Marx, Lênin, Gramsci), Tocqueville, Keynes, Hayek, Weber até o contemporâneo Habermas, inclusive citando as abordagens e críticas de outros autores atuais como: Bobbio, Lukács, Antunes, Mészáros, entre outros, mostrando ainda que, com exceção dos antigos, esses autores (a partir de Maquiavel) se inserem no contexto da sociedade capitalista ocidental e não estão em sintonia nem em ares de complementaridade, pois fazem partes de correntes de pensamentos diversas, o que levará o leitor, a partir dessa explanação, a detectar em qual tipo de Estado e sociedade civil estamos inseridos e daí poder desenvolver seu pensamento crítico.

integralmente em 1993): “a sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos [...]. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase”. Ou seja, a *sociedade civil e estrutura econômica* são, para Marx, a mesma coisa. (Marx e Engels, 1993, p. 53 *apud* Montaña e Duriguetto, 2011, p. 34).

Dessa citação, inferimos que a sociedade civil tem base econômica e parte da vida material real dos indivíduos, invertendo o que Hegel compreendia desses conceitos, ou seja,

Marx afirma que para Hegel o *sujeito* é o Estado e o *predicado* é a sociedade civil. Só que na realidade, demonstra o autor em sua *Crítica à filosofia do direito de Hegel* (2005, publicada originalmente em 1843), isso ocorre de forma inversa (ver Marx, 2005, p. 32-3). Quer dizer, o Estado é produto, é consequência, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal; como diz Engels, “o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e [...] as relações econômicas, é o elemento dominante” (Marx e Engels, 1993, p. 53 *apud* Montaña e Duriguetto, 2011, p. 35).

Compreendemos, portanto, que “a sociedade civil moderna se revela como *sociedade burguesa* no sentido de domínio dessa classe, ou como *sociedade capitalista*, na medida em que a necessidade específica da relação de troca social moderna é a da relação de troca entre capital e trabalho [...]”. (MARX *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 36).

Quando Carnoy (2013) faz uma revisão da conjuntura histórica desde os anos de 1950, inclusive retornando à Revolução Russa, citando os fundamentos do marxismo e seus adeptos, ele dá ênfase à categoria Estado. Será então, baseando-se nos fundamentos teóricos marxistas desenvolvidos por Marx, Engels e Lenin, além de outras concepções de autores diversos, mas também marxistas, que o autor discorrerá sobre o conceito de Estado e de democracia numa visão política e econômica.

Portanto, podemos afirmar que não é o Estado o criador de relações e condições materiais dos indivíduos, e sim são estas condições que criam o Estado, corroborando com Carnoy (1988, p. 65), o qual afirma: “não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo”.

Carnoy (2013, p. 67), em seus estudos a partir de Marx em torno da categoria Estado, afirma:

uma vez que Marx não desenvolveu uma única e coerente teoria da política e ou do Estado, as concepções marxistas do Estado devem ser deduzidas das críticas de Marx a Hegel, do desenvolvimento da teoria de Marx sobre a sociedade (incluindo sua teoria da economia política) e de suas análises de conjunturas históricas específicas, tais como: a revolução de 1848, na França, e a ditadura de Luís Napoleão, ou a Comuna de Paris, em

1871. Além disso, temos a obra mais recente de Engels ([1884] 1968) e *O Estado e a revolução*, de Lenin ([1917] 1965). A variedade de interpretações possíveis, baseadas nessas fontes diferentes, levou a um debate considerável, indo de uma posição que defende a visão leninista àquelas que veem uma teoria do Estado claramente refletida na análise política e econômica de Marx, ou tomam o Estado autônomo do *Dezoto Brumário* (de Luís Napoleão) como a base para a análise da situação atual. Apesar dessas diferenças, porém, todos os teóricos marxistas, de um modo ou de outro, baseiam suas “teorias” do Estado em alguns dos “fundamentos” marxistas e são esses fundamentos analíticos que formam o quadro do debate. Quais são eles e por que estão sujeitos a tantas interpretações diferentes?

Dessa forma, entendemos que estudar o Estado não é uma tarefa tão simplista que nos leve a um conceito hegemônico de Estado, em qualquer época, o que nos faz recorrer às concepções dos marxistas que propuseram, a muitos, as mais variadas interpretações, mas que serão mantidas: a de que é a sociedade civil quem primeiro surge com suas condições materiais de vida para depois surgir o Estado, ficando, portanto, desprovido da condição de superestrutura ou superorganismo.

E quando nos deparamos com as transformações sofridas pelo Estado no mundo, concordamos com Afonso (2013, p. 289) quando afirma:

Na atual conjuntura, já vivermos a segunda década dos anos 2000, estamos perante uma radicalização neoconservadora e neoliberal sem precedentes, com uma desvalorização e neotaylorização aceleradas da profissão docente, agora sujeita a constrangimentos enormes, surgindo todos os dias novas medidas que estão a fazer recuar Portugal quarenta anos, isto é, estamos a voltar à fase anterior à conquista dos direitos sociais democráticos.

Quando Schneider e Nardi (2019) descerram sobre o ideário neoliberal, o fazem citando as teorias construídas ao longo dos anos de 1980 e 1990 e levam em conta o papel do Estado e do mercado em um projeto de desenvolvimento, apontando para a inserção de padrões gerenciais na administração pública, sendo eles: o *management* ou *public management*; o modelo gerencial puro; o *Consumerism* e o *Public Service Oriented*, sendo este o mais recente, tendo como discussão a *accountability*/equidade.

Sobre o *Public Service Oriented*¹⁰, os autores afirmam que

essa noção é, em boa parte, resultante de um campo de crítica que atravessou o *Consumerism*, especialmente a ideia de consumidor de serviços públicos subjacentes a

¹⁰ “[...] esse modelo é marcado por dois aspectos: o sentido político de descentralização, como recurso de instituição de políticas públicas, no sentido de dinamizar a participação de cidadãos em processos decisórios, e, como já assinalado, o conceito de cidadão, mais amplo quando comparado ao de público-alvo do modelo *Consumerism*, em razão do qual é evocado o conceito de esfera pública como local de aprendizagem social” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 36-37).

esse modelo. Na esteira desse debate, as proposições convergem para um novo selo identificador da ação da administração pública: o de cidadão, mais relacionado ao valor da *accountability* como dever social de prestação de contas, e ao conceito de equidade na prestação de serviços públicos. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p.36)

Nessa configuração, emerge a questão sobre o valor da *accountability*, sob perspectiva gerencial, valendo destacar que:

adentrando ao campo educacional, as reflexões levam em conta a emergência do modelo gerencial focalizado na gestão pública – cujos referenciais são a eficiência, a redução de custos, e a qualidade da prestação de serviços públicos – modelo esse que abre caminho para a ideia de que o desempenho pode ser avaliado em razão dos resultados mensurados a partir dos interesses dos indivíduos. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 19)

Afonso (2013), mediante seus estudos, reconhece que a *accountability* é uma problemática, principalmente, na educação, e que não é de agora que ela surgiu e, sim, de muito tempo atrás, no entanto, acentuou-se com o governo de George W. Bush nos EUA. E é por este último fato que o senso comum trata a questão como vinculada ao neoliberalismo, conforme afirma:

[...] Por esta razão, os referentes mais próximos das políticas a que acabamos de aludir devem ser localizados nos anos 80 do século XX, nos governos da *nova direita*, quer nos EUA, quer na Inglaterra [...] Estes governos, pela sua natureza híbrida, articulando conjuntamente as ideologias neoconservadora e neoliberal, constituem exemplos paradigmáticos de viragem nos modos de governação dos sistemas educativos, nomeadamente pela utilização das avaliações externas, baseadas em testes standardizados, como estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de quase-mercado em educação, mas também do aumento do controle central do Estado [...] a *avaliação standardizada criterial com publicação de resultados* [...] tornou-se inicialmente um instrumento importante para a implementação da agenda educacional da *nova direita*, e continuou a sê-lo para governos de outras orientações político-ideológicas. (AFONSO, 2013, p. 19, grifos do autor).

Entretanto, precisamos voltar aos anos de 1980 para entender que foi no final dessa década que “alterações ocorridas na política e administração ganharam força e espaço no mundo ocidental, especialmente em termos de condições, padrões e estruturas de governo, tornando a governança uma referência para emergentes estruturas e dinâmicas da administração” (ERKKILÄ *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 28). Isso sinaliza para o surgimento de tendências como autonomia nas escolas:

Se no modelo de regulação burocrático-profissional a atenção recaía, principalmente, sobre o andamento do sistema, para que o controle burocrático e sua contrapartida profissional eram mobilizados, no modelo pós-burocrático é menor a preocupação com a

conformidade e a continuidade e maior com a movimentação do sistema, de modo a serem atingidos os objetivos traçados. Para tanto, escreve Lessard (2010), a promoção dessa movimentação passa pela ativação de dispositivos, a saber: a avaliação, a prestação de contas e a imputabilidade (conjunto sustentado pela hierarquia burocrática), constituindo uma modalidade vertical de controle; e a concorrência entre os estabelecimentos, nomeadamente por uma modalidade mais horizontal de controle dos meios de dispositivos administrativos que viabilizam a escolha da escola dos filhos pelos pais, o que constitui uma modalidade mais horizontal de controle. (LESSARD, 2010 apud SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 30)

Acerca disso, podemos citar ainda que os autores Maroy e Dupriex:

Para esses autores, essas evoluções podem ser sinalizadas em torno de um conjunto de tendências, a saber: autonomia ampliada das escolas; equilíbrio entre centralização e descentralização; crescimento da avaliação externa e em larga escala dos estabelecimentos e do sistema escolar; promoção ou flexibilização da escolha da escola pelos pais; diversificação da oferta escolar e aumento da regulação de controle do trabalho de ensino. (MAROY; DUPRIEZ *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 29).

Portanto, estamos diante de uma situação que tem mobilizado muitos debates em torno do Estado e suas políticas que se direcionam através de um modelo pós-burocrático de governança, parecendo que se fez uma transição do tradicional para o ‘moderno’¹¹, transplantando à sociedade uma ideologia de encorajamento.

Entretanto, o que nos deparamos é com:

Esse declínio do modelo burocrático-profissional, que deu lugar às referidas alterações na política e administração, em termos de novos modos de regulação associados a formas pós-burocráticas de governança, destacam-se, na leitura de Maroy e Dupriez (2008), os modelos do quase-mercado e da “governança por resultados” (modelo do Estado avaliador) como variantes de um regime de regulação pós-burocrático, que entre si possuem traços comuns em termos de oposição ao regime burocrático-profissional. (MAROY; DUPRIEZ *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p.30).

Nesse momento, nos deparamos com a regulação, outra categoria primordial para enquadrarmos o papel dos sistemas educativos mediante compreensão de políticas públicas que são influenciadas por modelos que servem de guias para a organização da instituição. A partir dessa categoria, adentramos no histórico de regimes que conceberam um Estado promovedor da ‘cultura’ pelo mercado, razão pela qual os modelos de regulação denominados burocrático-profissional e pós-burocráticos¹² influenciaram tanto as decisões do Estado na educação.

¹¹ Ver: Menezes (2019).

¹² Para mais esclarecimentos acerca desses modelos recorre-se às referências: BARROSO, João. O Estado., a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, esp. p. 725-751, out. 2005 e LESSARD, C. Regulação. *In*: Duarte, Adriana Maria Cancelli; OLIVEIRA, Dalila Andrade (coord.).

Quando se trata de regulação institucional, esta pode servir para não só coordenar, mas controlar os atores da escola, “daí a necessidade de considerar que um regime de regulação, que tem a ver com diversos modos de regulação institucionais, pode variar de país para outro em termos de articulação e de importância” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 26).

Dessa forma, faz-se necessário percorrer, em breves linhas, sobre a regulação do Estado, a partir das várias medidas tomadas que, segundo Barroso (2003), podem gerar novas demandas como a descentralização, autonomia e livre escolha da escola, reforço de procedimentos de avaliação e de prestação de contas entre outros (BARROSO *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019), o que realça uma mudança nas expectativas da educação para além dessa fronteira.

Ao tratar sobre o termo ‘regulação’ aplicado à educação, Barroso (2005) afirma:

A atual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. (Barroso, 2005, p. 727, grifos do autor).

Nesse sentido, Barroso (2013) afirma que regulação seria o oposto de regulamentação, pois “a ‘regulação’ (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da ‘regulamentação’ (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados)” (p. 727, grifos do autor).

Essa diferenciação se deve ao fato de que não devemos confundir os objetivos de uma e outra, uma vez que,

conforme definição consagrada nos dicionários, a regulação enquanto ato de regular significa o modo como se ajusta a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de regras e normas previamente definidas. Neste sentido, a diferença entre a regulação e regulamentação não tem que ver com a finalidade (uma e outra visam a definição e cumprimento das regras que operacionalizam objetivos), mas com o fato de a regulamentação ser um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos, acabando, muitas vezes, por terem um valor em si mesma, independente de uso. (BARROSO, 2013, p. 727 – 728).

Consoante Barroso (2005), há uma diversidade de acepções acerca do termo “regulação”, e, conforme os contextos linguísticos nos estudos internacionais sobre políticas educativas, o termo varia, sendo associado à reforma administrativa do Estado na educação e modernização, bem como aparece por oposição ao conceito de “desregulação”, o que, neste caso, “a oposição regulação/desregulação pretende sublinhar uma ruptura com os modelos “tradicionais” de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação” (p. 732, grifos do autor).

Dessa forma, entender a regulação na educação é entender que estamos diante de uma complexidade que envolve muitos atores, cujos interesses podem divergir e serem tomadas diversas estratégias para regular e controlar o sistema educativo, uma vez que também “embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva nos resultados finais” (p. 734), pois existem outras regulações por parte de professores, pais de alunos, entre outros.

É por esta razão que o autor fala de “multirregulação” por entender que

Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes. (Barroso, 2005, p. 734, grifo do autor).

Com esse entendimento, observa-se que há uma problemática em relação aos modos de regulação no sistema educativo, entretanto, Barroso (2005), após coordenar um projeto europeu, envolvendo cinco países¹³, sobre novos modos de regulação das políticas educativas e sua relação com os processos de produção local de desigualdades e de segregação escolares, concluiu que de fato existem tanto divergências quanto convergências nesses novos modos de regulação, resumindo em:

- Apesar de diferenças importantes nas características dos seus sistemas escolares e modos de coordenação, os cinco países estudados tiveram, até a década de 80 do século passado, um modelo de regulação das políticas educativas comum. Esse modelo, designado por burocrático-profissional, baseava-se numa “aliança” entre Estado e os

¹³ Os cinco países são: Portugal, França, Bélgica (francófona), Hungria e Reino Unido (só a Inglaterra e País de Gales). O projeto é intitulado *Changers in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*, que ocorreu entre outubro de 2001 a outubro de 2004. Pode ser consultado através de: www.fpce.ul.pt/centros/ceescola ou www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm.

professores, combinado uma regulação “estatal, burocrática e administrativa” com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica”.

- As políticas atuais caracterizam-se por uma oposição a este modelo burocrático-profissional e convergente parcialmente em trajetórias que tendem a impulsionar modelos de governança e de regulação que se podem designar por pós-burocráticos. Esses modelos organizam-se em torno de dois referenciais principais: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado”.

- Contudo, estas convergências parciais nos modelos de referência não implicam, necessariamente, políticas totalmente idênticas. Por um lado, porque as políticas se referem a estes modelos em proporções diferentes; por outro, porque estas políticas se desenvolvem a partir de contextos de partida diferentes. (BARROSO, 2005, p. 736 – 737, grifos do autor).

Esse modelo pós-burocrático proporciona: diversificação da oferta escolar, maior autonomia nas escolas, equilíbrio entre centralização e descentralização, acréscimo da avaliação externa e promoção da “livre escolha” da escola (BARROSO, 2005), que são as principais convergências encontradas na pesquisa com os cinco países. Já os pontos divergentes são: “diferentes combinações entre os modelos do “Estado-avaliador” do “quase-mercado”; diferentes processos de hibridação e recontextualização dos modelos e diferentes composições “mosaico”¹⁴ como resultado da sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas” (p. 738, grifos do autor).

O contexto acima explanado, de influência de ideias neoliberais, com inúmeras reformas na área da educação, em que se percebe o “encorajamento do mercado” (BARROSO, 2005) sob um modelo de gestão empresarial, resta muitos danos à educação como humanizadora, haja vista que se assiste à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos “transformando a ideia de “serviço público” em “serviços para clientes”, onde o “bem comum educativo” para todos é substituído por “bens” diversos, desigualmente acessíveis” (p. 742, grifos do autor), ou seja, a educação se encontra submetida e subsumida ao ditames capitalistas.

Segundo Saviani (2013), com a reforma do ensino no Brasil entre 1995 e 2001, e com a redefinição tanto do Estado como das escolas, o que era um modelo baseado no taylorismo-fordismo, agora vem à tona a flexibilização, recomendado pelo toyotismo, chegando a um conceito de tecnicismo, já que “estamos, pois, diante de um neotecnicismo: o controle decisivo

¹⁴ Este termo é usado por Barroso na obra *A escola pública*, de 2003, em que descerra sobre a evolução dos modos de regulação estatal, sendo o “mosaico” um dos modos de regulação que “resulta do processo de construção destas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares e que, na maior parte das vezes, resultam de medidas avulsas de derrogação das normas vigentes, visando situações, públicos ou clientelas específicas” (BARROSO (org), 2003, p. 25), e ainda, se refere à visão predominante que se tem da educação nos países europeus, correspondendo mais à imagem de um “mosaico” de unidades isoladas do que à de um agregado coerente de elementos, interagindo entre si com um mesmo fim, que se traduz na mudança progressiva do conceito tradicional de “sistema escolar”, para o de “sistema local” de ensino” (p. 33, grifos do autor).

desloca-se do processo para os resultados. É a avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade” (p. 439).

Quando Saviani (2013) discorre sobre a reorganização das escolas e da redefinição do papel do Estado a partir do neotecnicismo, visando à “qualidade total” e à “pedagogia corporativa”, o que expressa uma “nova versão da teoria do capital humano que surge em consequência das transformações materiais que marcaram a passagem do fordismo ao toyotismo, determinando uma orientação educativa que se expressa na ‘pedagogia da exclusão’” (p. 441, grifo do autor), em que o Estado busca maximizar os resultados dos recursos aplicados na educação.

Mészáros (2008), ao pensar o que seria uma educação para além da fronteira do capitalismo, na sua obra *A educação para além do capital*, remete, inicialmente, sua análise sobre a natureza da educação, buscando na sua especificidade entender os fins da educação, uma vez que “o impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema” (MÉSZÁROS, 2008, p. 35), razão por que se torna urgente a compreensão da educação para além desse sistema que legitima os interesses dos dominantes.

Dessa forma, a educação tem servido aos interesses do capital, de acordo com as características de mercado, que não só oculta a essência da educação, como tenta destruir sua essência humanizadora, pois “as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital” (MÉSZÁROS, 2008, p. 42), fato preocupante que denota o quanto a educação como humanização vem sendo distorcida por interesses capitalistas.

Mészáros também afirma que “naturalmente, as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações do capital” (2008, p. 42), sendo a escola responsável por reproduzir o sistema social vigente e, portanto, as diferenças de classes. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que

a visão da escola capitalista, apenas como reprodutora das relações sociais capitalistas de produção, deixa de lado a verificação dos conflitos que ela encerra, opondo ao efeito reprodutor, um efeito contrário, “conscientizador-libertador”, que dá ensejo à síntese superadora dessa contradição que lhe é inerente. (ROSSI, 1980, p. 151-152, grifo do autor).

Para Saviani (2013, p.11), “dizer, pois, que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos, significa que ela é, ao mesmo tempo, uma exigência do e para o processo de

trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho”, ou seja, o homem, para sobreviver, tem que adaptar à natureza em si através do trabalho e somente dessa forma, ele pode transformá-la e, nesse vínculo com a natureza, o homem também se transforma.

É nessa relação do homem com a natureza, num movimento real e na busca de sua subsistência, que o homem se torna humano, ou seja, antes não tem como ser um homem, pois este não nasce pronto, ele se torna homem (SAVIANI, 2007), uma vez que ele não nasceu sabendo. O homem aprende a ser homem produzindo sua própria existência, ou seja, “a produção do homem é, ao mesmo tempo, a formação do homem, isto é, um processo educativo. A origem da educação coincide, então, com a origem do homem mesmo” (p. 155).

Para Mészáros (2008) é no ser humano que se encontra a possibilidade de criar, construir uma educação que prime pela transformação social e não se limite ao interior de uma escola, haja vista que não é só a educação formal que promove transformações, e sim, além dessas fronteiras, os atos educativos que envolvem movimentos sociais, sociedade civil, comunidades de base, sindicatos, dentre outros.

Mészáros apresenta uma possibilidade para que a educação contribua com a transformação, mesmo na situação atual, afirmando:

esperar da sociedade mercantilizada uma sanção ativa – ou mesmo mera tolerância – de um mandato que estimule as instituições de educação formal a abraçar plenamente a grande tarefa histórica de nosso tempo, ou seja, a tarefa de *romper com a lógica do capital no interesse da sobrevivência humana*, seria um milagre monumental. É por isso que, também no âmbito educacional, as soluções “não podem ser *formais*, elas devem ser *essenciais*. Em outras palavras, eles devem abarcar a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida. (MÉSZÁROS, 2008, p. 45, grifos do autor).

Entender essas soluções *essenciais* é compreender que as instituições escolares, há mais de 150 anos (MÉSZÁROS, 2008), transmitem um quadro de valores que se faz reconhecer e ser validado pelos interesses mundanos do capitalismo, o qual estabelece suas diretrizes como uma “ordem natural” em que todos devem ser submetidos, razão pela qual afirma que,

A história deve então ser reescrita e propagandeada de uma forma ainda mais distorcida, não só nos órgãos que em larga escala formam a opinião política, desde os jornais de grande triagem às emissoras de rádio e televisão, mas até nas supostamente objetivas teorias acadêmicas. (MÉSZÁROS, 2008, p. 37).

Ao pensar, então, a educação no âmbito das instituições escolares formais, há que se refletir também, concomitantemente, na sociedade como um todo, uma vez que essas instituições

isoladas não podem promover atos emancipatórios, nem esperar da sociedade mercantilizada (MÉSZÁROS, 2008) uma atitude, pois “as soluções “não podem ser formais; elas devem ser essenciais”. Em outras palavras, eles devem abarcar a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida” (MÉSZÁROS, 2008, p. 45, grifo do autor).

Por esse viés, a educação não pode ser compreendida somente no sentido do ensino, e sim, de uma forma mais ampla, uma vez que sua especificidade é vista “como referida aos conhecimentos, ideias, conceitos, valores, atitudes, hábitos, símbolos sob o aspecto de elementos necessários à formação da humanidade em cada indivíduo singular [...] deliberada e intencionalmente” (SAVIANI, 2013, p. 20), ou seja, à constituição da humanidade é acrescentada sua busca incessante para satisfazer suas necessidades, implicando nos meios usados para tal finalidade.

Entretanto, o que se constata é o avanço de políticas educacionais embasadas em um modelo de *accountability*, primando pela avaliação em larga escala que se insere na conjuntura da obtenção de mais informações sobre o desempenho da unidade escolar. Brooke (2006) afirma que é mediante essas informações - que se tornam públicas - que os gestores e outros membros da equipe escolar são apontados como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição, podendo eles serem culpabilizados caso não atinjam o *ranking* posto pelos ditames do capitalismo.

Esse modelo pode fomentar mais e mais o espírito de competição, transformando esses indivíduos em rivais, o que contraria a concepção de Mézáros sobre educação, que jamais pode ser tratada como mercadoria, nem como instrumento negociável fundamentado em rankings. Nesse contexto, o importante é frisar que a educação não pode ser limitada como um objeto descartável, mas como um processo humanizador, com perspectiva emancipatória, uma educação para além do capital (MÉSZÁROS, 2008). Dessa forma, é necessário que se entenda o papel da educação também como possibilidade, desenvolvimento de consciência em que os indivíduos se sintam engajados no processo transformador da realidade social atual, que é de desigualdade, de ranqueamento, de competição, entre outras características, impedindo, portanto, conforme Mézáros (2008), a tarefa de uma transformação social ampla e emancipadora.

Então, a realidade que se mostra nessa atual conjuntura urge de uma análise mais minuciosa e crítica do que seja essa política pública e a quem mais a interessa, por isso a problemática tão reconhecida pelo autor no âmbito da educação, setor que está sendo atingido

sem levar em consideração quem o compõe: pessoas, e sim, levam em consideração a qual fim: o resultado. E este, quando ‘positivo’, leva à corrida pela melhor qualificação no comércio e quando não, à punição e estigmatização do profissional e/ou da escola.

Desse cenário, a formação humana, que deveria ser o foco das atenções, quando se trata de educação, na verdade, é prescindida pelos interesses capitalistas, que não veem a educação como humanização, e sim, como mercadoria, objeto, que pode se adequar à demanda do mercado, ou seja, o rumo da educação é desviado para o ideário que não tem pretensões de humanização, mas de controle e de perseguir ranking.

Vale sempre ressaltar que tratar da educação sem compreendê-la como política pública e social, bem como as interconexões com a conjuntura econômica, política e social e a crise sanitária atual, é impossível. E para reforçar, nesse prisma – no atual contexto brasileiro –, se torna imprescindível tratar da história como sendo movida pela luta de classes, uma vez que o modo de produção de uma sociedade é primordial para compreender as mazelas atuais, razão pela qual temos que compreender como se consolidam as políticas de *accountability* na educação e quais influências sofrem de órgãos internacionais, discussão da próxima subseção.

2.3 A política de *accountability* na educação – influências de organismos internacionais

Compreender as políticas educacionais brasileiras, agora, nos impõe uma condição *sine qua non*: compreender o modelo hegemônico que se atualiza secularmente na história e se metamorfoseia de acordo com a demanda do mercado, intervindo em todos os níveis e aspectos das sociedades, no caso, o modelo neoliberal, tendo em vista que,

este compromisso deve levar-nos a aprofundar a análise deste modelo que muitas vezes mascara suas propostas como se elas fossem amplamente democratizantes e participativas. Somente conhecendo as raízes de suas ideias e suas derivações poderemos oferecer uma alternativa que o supere e permita construir uma verdadeira proposta democrática. (BIANCHETTI, 2001, p. 114).

As propostas desse modelo se baseiam na ordem social determinada pelo Estado Capitalista, que é entendido como uma “pessoa”, com a possibilidade de acumular poderes limitados (BIANCHETTI, 2001) e atua em função de interesses das classes dominantes. Por esta razão, seu limite de atuação é justificado, uma vez que, dessa forma, o Estado deixa ‘alguns’ livres para atuar de acordo com seus próprios interesses.

Esse autor também faz análise da concepção de Estado em Gramsci e na teoria crítica, sintetizando que

segundo as teorias críticas, o Estado Capitalista é um tipo de Estado criado pela burguesia para reproduzir na sua estrutura e funcionamento as características das relações sociais e econômicas que constituem o modo de produção capitalista. A interpretação gramsciana acrescenta que esse Estado está constituído por “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, como também busca conquistar o consentimento daqueles sobre os quais exerce sua dominação. (GRAMSCI IN PORTANTIERO, 1982 apud BIANCHETTI, 2001, p. 78-79).

Mas na perspectiva do liberalismo, o autor afirma que o Estado Capitalista, como instituição política, “é o resultado natural das relações econômicas que estabelecem nossa sociedade. É a organização que surge espontaneamente como produto da existência das relações de mercado” (BIANCHETTI, 2001, p. 79), enquanto,

no campo educacional, em linhas gerais, o ideário neoliberal veio informado por reformas estruturais operadas com o selo da redução da presença do Estado na oferta e condução dos serviços educativos, redução essa seguida de processo crescente de subordinação das políticas educacionais à lógica econômica vigente, de proclamação das virtudes da gestão empresarial para uma melhor e moderna gestão da educação, entre outras. (SCHNEIDER; NEIDER, 2019, p.33).

Dessa forma, há a necessidade de buscar na história os elementos que fundamentaram esse modelo que segue a lógica do mercado, cuja concepção política se tornou dominante, baseando-se em propostas de financiamento, (des)responsabilização e (des)centralização do Estado.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista, na obra *Política educacional*, de 2007, após tecerem um histórico sobre política que inicia com a definição de Aristóteles, passa por Hobbes, mas finca seu fundamento em Marx, afirmam que “compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão” (p. 9), ou seja, as autoras não se desvencilham da totalidade para compreender uma política, razão pela qual recorrem aos fatos históricos e, destes, extrair os motivos pelos quais se alicerçam nossas políticas educacionais brasileiras.

As autoras afirmam:

Temos a convicção de que as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições suprarreferidas. Não por

mera causalidade. Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma as aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos seus *loci* privilegiados. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 9).

Para tal entendimento, essas autoras partiram para estudos sobre políticas educacionais e reformas de ensino a partir dos anos de 1930, visando esclarecer ou indicar tendências dessas políticas na história até chegar a década de 1990, época esta de grandes transformações nas políticas da saúde, da educação, entre outras, que estava sendo comandada por conservadores, os quais se vangloriavam de terem efetivado a desregulamentação, a privatização, a flexibilização, o Estado mínimo “pontos indisputáveis do que hoje recebe a designação, pouco precisa, mais de notável eficácia ideológica, de neoliberalismo” (NORRIS *apud* SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 45).

Entretanto, para essas autoras, essas transformações na verdade não foram impostas. Houve consenso, por parte de muitos, principalmente a partir dos anos de 1980, época em que se levantava uma bandeira de reivindicar uma educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado, além de defender a erradicação do analfabetismo, sobre a universalização da educação pública, entre outras, entretanto, “estiveram presentes na fabricação desse consenso, além de intelectuais, organizações de empresários e centrais de trabalhadores. De fato, da relação entre eles e do litígio entre seus interesses nasceu a imposição do consenso” (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 44).

O que não se sabia era que todo o conteúdo reivindicado pelos educadores fora retirado, de forma sorrateira, da nova Lei aprovada em 1996, sem considerar o que foi reivindicado, e dessa forma a educação constituiu-se em campo de negociações e trocas para a legitimação do consenso que, para além do atendimento a reivindicações educacionais, tornou-se aríete dos entendimentos entre capital e trabalho (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, grifos das autoras), ou seja, usaram de outras vias convocando outras instâncias para facilitar a aprovação da nova Lei que vinculou a educação a técnicas para o trabalho.

Mesmo diante de tantos paradoxos e discussões acerca de reformas na educação, Shiroma, Moraes e Evangelista (2003) apontam para um consenso da classe de professores diante desse movimento de Organizações Multilaterais (OMs) nas políticas públicas educacionais, mesmo diante de tantos paradoxos em relação aos discursos dos interessados na reforma. Numa

outra obra, Shiroma e Evangelista (2011, p. 128) discutem acerca da inserção do discurso sobre profissionalização nas reformas educativas, afirmando que:

o conceito de profissionalização foi eleito pivô das reformas nos anos de 1990 em inúmeros países. [...] Um dos projetos mais importantes para o continente na década, *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, foi desenvolvido pela Oficina Regional para a Educação na América Latina e Caribe (OREALC) durante 20 anos – 1980-2000 (UNESCO, 1993). Tal projeto alertava os países da região para a necessidade de se profissionalizar a ação educativa, atuando sobre ministérios, secretarias, instituições formadoras e docentes.

Sabemos que a conjuntura em que os professores brasileiros se inserem sempre foi marcada por lutas em prol de melhoria tanto salarial quanto de infraestrutura das salas de aulas, entre outros, fatos que os levam há décadas a reivindicações que na maioria, não são atendidas, deixando a classe cada vez mais sem perspectiva, e no contexto atual não está diferente.

Há outras problemáticas que acirram as discussões em torno da educação, como as formas de administração, o que remete a Shiroma e Evangelista (2011, p. 133), as quais afirmam que “o gerencialismo difunde-se no campo educacional disseminando princípios orientados pela eficiência financeira”, modelo este adotado em vários países onde se estabelecem acordos internacionais para interferir e mudar o rumo da educação na América Latina.

As autoras enfatizam que

o Banco Mundial, em fim de 2006, publicou o documento *Education Sector Strategy Updat (ESSU): achieving Education For All, broadening our perspective, maximizing our effectiveness* (BANCO MUNDIAL, 2006) atualizando as estratégias da década de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1995, 1999). O *ESSU* apresenta orientações para auxiliar os países da América e Caribe a maximizarem o impacto da educação visando o crescimento econômico, a redução da pobreza e o desenvolvimento de gestões eficientes, principalmente, com foco nos resultados. Recomenda-se que as políticas educacionais dos países da região devam voltar-se à competitividade econômica e à coesão social, além de formar uma força de trabalho adaptável às demandas mutantes dos mercados locais e globais sempre visando complementaridade entre as políticas econômica e educacional. (apud SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 136).

Nessa senda, Shiroma e Evangelista (2011) demonstram como os órgãos internacionais adentraram a seara da educação no Brasil com a estratégia do discurso de ‘eficiência e efetividade dos gastos em educação’ para mostrar que o setor público precisa de apoio do privado, reforçando a implantação de um tipo de gestão usada em vários países, mas sempre pregando uma suposta ‘autonomia’ e responsabilização, pois,

sob o argumento de que as instituições educacionais públicas não possuem capacidade gerencial e técnica para executar as reformas propostas, o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID) (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2005) enfatiza a necessidade de o Estado aumentar a eficiência e a efetividade dos gastos em educação. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 132).

Além do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), temos ainda o Banco Mundial (BM) que, desde os anos de 2005 e 2006, implantou uma gestão por resultados no setor público, algo proposto há mais de duas décadas, quando se disseminou a administração gerencial no setor público. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011).

Para o BM, através de seu relatório, a América Latina e o Caribe não estão atendendo à demanda econômica mundial, razão pela qual precisam formar força de trabalho que impulse a competitividade e atenda às demandas locais e globais, daí essa corrida dentro das escolas para atingir resultados. Essa corrida vem desde os anos de 1990, época que chama atenção para os órgãos internacionais movidos pelos princípios do neoliberalismo, algo já bastante aceito e difundido nos EUA e Inglaterra, que passaram a se reunir, preocupados com os países que não apresentam índice ‘satisfatórios’ na educação em comparação com aqueles países.

Dessa constatação, criou-se um projeto para incutir nos professores a necessidade de reformas definindo o professor como ‘profissional’, e com este slogan daria aos mesmos uma maior participação e reconhecimento quando da criação de políticas públicas na área. Ora, nossos professores, há décadas sedentos de valorização e seduzidos pelo discurso, não se opõem nem resistem ao novo *status* apresentado, afinal era como se conquistasse uma nova categoria, agora entendida com participação, com voz.

O que constatamos é que

A profissionalização funcionou como um slogan que, segundo Contreras (1999), se constitui de palavras com “aura positiva”. [...]. Incluído no rol dos “vocábulos positivos” que alicerçam o discurso reformador, o termo “profissional” remete às noções de competências, credenciais, autoridade legitimada por um conhecimento específico e autonomia para exercer um ofício; remete a domínio de saber específico, próprio de um campo de atuação que requer formação específica em instituição credenciada, preferencialmente de nível superior. De outro lado, corresponde ao status de uma categoria que possui um código de ética, uma carreira, um plano de cargos e salários, um conselho que regulamenta, credencia e confere direito ao exercício profissional. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 129, grifos das autoras).

Torna-se mais plausível compreender como a ‘isca’ funcionou bem, pois aquele contexto, expressado em muito sofrimento, é alvo de políticas que se mascaram nos discursos de ‘melhorar a educação’ por valorização do profissional. O professor é um profissional; aquele reconhecido na sociedade e, portanto, tem um *status*, será valorizado agora, então, em consenso é

aceito ser chamado de ‘profissional da educação’, expressão esta, inclusive, legitimada quando da criação da LDB em 1996. Dessa forma,

a profissionalização almejada pelos professores e caminho para a valorização social de seu trabalho, tornou-se uma potente política do governo para o gerenciamento do “estoque” de professores. Essa transmutação foi operada na esteira dos interesses do grande capital apresentados por Organizações Multilaterais (OM) que atuam na área educacional. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 130).

Os representantes dessas OMs, que são os verdadeiros interessados nessa transmutação, usam um discurso forjado numa certa “preocupação” com aquela classe, conforme afirmam as autoras:

Os reformadores insistiam na necessidade de adequar o currículo e o professor à realidade, alegando-se o anacronismo de ambos, destacando a sua inadequação às exigências do mundo moderno, às demandas de novas habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho. [...] Desse modo, tanto professores da ativa, quanto instituições de formação foram alvos de um discurso oficial e acadêmico que lhes atribuía responsabilidade pelas mazelas da educação. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 130-131).

Com esse discurso e estratégias diversas, as OMs adentraram nas políticas no Brasil e promoveram a gestão por resultados nas reformas do Estado, que culminou com o gerencialismo no campo educacional embasado na *accountability* e na cultura da *performance*, dando origem a uma nova forma de governabilidade na educação.

Para ressaltar ainda mais essa influência internacional, basta retornar aos anos de 1990, em que na Inglaterra, com o governo de Thatcher, surge essa onda neoliberal que vem caracterizando inúmeros outros países em várias partes do mundo, onde os conservadores se vangloriam de transformações como a desregulamentação, a flexibilização, o Estado mínimo, as quais juntas constituem, hoje, a ideologia do neoliberalismo, que vem priorizando a vida econômica marcada pela concorrência e pelo desemprego.

Nessa época, no Brasil, tínhamos o presidente Fernando Collor de Mello, que seguia o modelo da Inglaterra e inseriu o país na economia mundial, trazendo inúmeras consequências drásticas à vida do brasileiro. Com estilo modernizador e intervencionista, o presidente deflagra um processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia, abrindo o mercado para os produtos internacionais numa época totalmente despreparada, pois era o fordismo que existia no Brasil. Logo foi constatado que o Brasil não tinha como concorrer e

partiu-se para a busca de vantagens competitivas. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Vale ainda lembrar que, nos anos de 1970, os EUA retomavam a Teoria do Capital Humano no processo educacional do regime militar daquele país, com a concepção de que a educação é um dos principais determinantes da competitividade entre os países. Nos anos de 1990, essa teoria chega a outros países, como o Brasil, com a concepção de que a educação agora é um ‘trunfo’ e será usada para qualificar profissionais, de forma geral, contando que se apropriassem de tecnologia, ou seja, era preciso dominar os códigos da modernidade¹⁵, entender tecnologias para competir no mercado.

Para essas autoras:

Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propagou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, no que toca tanto à educação quanto à economia. Essa documentação exerceu importante papel na definição das políticas públicas para a educação do país. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 47).

Apesar desse ideário iniciar no governo de Itamar Franco, com o Plano Decenal de *Educação para Todos*¹⁶, quando este participou da Conferência de Jomtien¹⁷, na Tailândia, em

¹⁵ Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 53), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) “definia os códigos da modernidade como sendo o conjunto de conhecimentos e destrezas necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna”.

¹⁶ O Plano Decenal de *Educação para Todos*, de 1993 a 2003, foi oficializado após o Brasil participar, em março de 1990, da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Desta conferência resultaram posições consensuais sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que devem constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários desse documento. (BRASIL, 1993, p. 11)

¹⁷ Conferência realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, a qual foi aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, cujo objetivo geral era estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários, que a educação deveria realizar as necessidades básicas de aprendizagem, dignas da vida humana, condição insubstituível para o advento de uma sociedade mais humana e mais justa. Participaram das discussões a UNESCO e a UNICEF, com apoio do Banco Mundial e de várias outras organizações intergovernamentais, regionais e organizações não-governamentais (ONGs), o que resultou na elaboração de um dos documentos mundialmente mais significativos em educação, lançados a partir de sua realização: a Declaração de Jomtien ou Declaração Mundial sobre Educação Para Todos. Esse documento inclui definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, as metas a serem atingidas relativamente à educação básica e os compromissos dos Governos e outras entidades participantes. Os países foram incentivados a elaborar Planos Decenais de Educação Para Todos, em que as diretrizes e metas do Plano de Ação da Conferência fossem contempladas e foi em decorrência desse compromisso, assumido na citada Conferência, que o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, cuja meta principal era assegurar, em dez anos (1993 a 2003), às crianças, aos jovens e aos adultos, os conteúdos mínimos em matéria de aprendizagem que

1990, evento financiado e coordenado pela UNESCO, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que, de fato, se concretizaram políticas públicas mediante reformas no Estado.

Na Conferência de Jomtien participaram 155 governos que se comprometeram a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, aos jovens e aos adultos, pois neste evento se depararam com um quadro que apontava nove países¹⁸ com a maior taxa de analfabetismo do mundo, incluindo o Brasil. Esse quadro estatístico apontava que 100 milhões de crianças estavam fora da escola e mais de 900 milhões de adultos eram analfabetos no mundo. Com isso, a educação ganha um destaque mundial, pois foram estabelecidas metas para os governos cumprirem para o ano de 2000.

Com esse compromisso, o Brasil acena que irá cumprir com o acordo assinado na Conferência, entretanto, o seu projeto educacional não foi firmado só com Jomtien, mas com os grandes interesses internacionais, como atestam os documentos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)¹⁹ (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007), ou seja, as reformas a serem implementadas na educação seriam para adequá-la ao sistema produtivo da economia e, para isso, não se exigia tantos conhecimentos e, sim, habilidades.

Segundo as autoras, em síntese, “a estratégia da CEPAL se articulava em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização)” (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 53), portanto, essa comissão está relacionada ao setor de produtividade econômica e aos resultados para o mercado.

Dando continuidade a essa época, a UNESCO convoca os especialistas do mundo todo para compor uma nova Comissão, agora intitulada de Comissão Internacional sobre

respondam às necessidades elementares da vida contemporânea (universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo). (MENEZES, 2001)

¹⁸ Os nove países são: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, os quais eram conhecidos como “E9”. (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007)

¹⁹ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. A CEPAL tem duas sedes sub-regionais, uma para a sub-região da América Central, situada na cidade do México, e a outra para a sub-região do Caribe, em Port of Spain, estabelecidas em junho de 1951 e dezembro de 1966, respectivamente. Além disso, tem escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevidéu e Bogotá e um escritório de ligação em Washington, D.C. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>.

Educação para o século XXI, coordenada pelo francês Jacques Delors, que gerou um Relatório que carrega seu nome. Neste relatório Relatório Delors²⁰, segundo as autoras, é documentado “um diagnóstico sobre o atual contexto planetário de interdependência e globalização, no qual se reconhece que o ideal de progresso, tão acalentado até épocas recentes, trouxe apenas desilusões a grande parte da população mundial”, pois “fenômenos como o desemprego e a exclusão social podem ser verificados mesmo nos países ricos, exponenciando as desigualdades sociais em todo o mundo”, e a partir de então, são indicados os pontos que geram tensão para serem resolvidos no século XXI como grandes desafios.

Schneider e Nardi (2019), quando discutem na trilha da reconfiguração do estado: nova gestão pública e os sistemas educativos, afirmam, com base em Dale, que “com a globalização neoliberal, na qual a competitividade é marca dominante, a forma política do neoliberalismo – *New Public Management* – tem como uma de suas características-chave o fato de ‘não funcionar *contra* o Estado, mas *através* dele’” (DALE *apud* SCHNEIDER; NEIDER, 2019, p.33, grifo dos autores), ou seja, o Estado é o protagonista, e não se minimizou como outrora outros afirmaram.

Para Mészáros (2011), a globalização é uma necessidade, entretanto, “a forma pela qual pode ser viável e sustentável é a de uma globalização socialista, com base nos princípios socialistas da igualdade substantiva” (p.131), em que todos participam como um mesmo corpo, substancialmente, no desenvolvimento da sociedade.

É na globalização neoliberal que a concepção da educação é apontada para a “paz, liberdade, justiça social” e, dessa forma, fica responsável pelo desenvolvimento humano harmonioso levando em consideração valores e preocupações que já estão fundamentados internacionalmente e propõe agora um novo conceito *educação ao longo de toda a vida*. Entretanto, não se deve confundir com a interpretação da epígrafe de Paracelso, citada por Mészáros na obra *A educação para além do capital*, que diz que “a aprendizagem é a nossa própria vida, desde a juventude até a velhice, de fato quase até a morte; ninguém passa dez horas sem nada aprender”²¹.

Retornando ao Relatório Delors, sua concepção é que o sistema de ensino, nos vários níveis (fundamental, médio e superior), deve ser flexível para o aluno adquirir habilidades e assim conseguir sobreviver na sociedade da informação, ficando o professor incumbido de ser

²⁰ Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590>

²¹ Ver Mészáros (2008, p. 47).

responsável para esse novo ideário do século XXI, ou seja, o professor terá mais responsabilidades, será o agente de mudanças e, portanto, deverá investir em outras profissões, em múltiplo exercício para ampliar sua visão da realidade. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Ainda podemos lembrar que, no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, foi fundado, por ministros da educação e economia, o Comitê Regional Intergovernamental que “delineou o Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC), cujo órgão de divulgação é o Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, financiado pela UNESCO/OREALC” (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 59).

No entanto, somente em 1993, o referido Comitê se reuniu, no Chile, e foi nessa ocasião que o Brasil se alinhou apoiando as diretrizes ali aprovadas, chamadas de PROMEDLAC V, com um discurso que também coloca a educação no centro das estratégias usadas nas políticas para o desenvolvimento econômico sustentável.

Ressaltamos, mais uma vez, que o Banco Mundial (BM) se apresenta e participa dessas reuniões, inclusive tem papel relevante tanto por financiar políticas – também para esses países da América Latina - como disseminar ideologias com slogan de ‘ajudar os países menos desenvolvidos’, após diagnosticar a pobreza nesses países, quando, na verdade, seu interesse é formar pessoas adaptáveis ao mercado, já que a tecnologia avança o tempo todo. Por esta razão,

o Banco Mundial recomenda mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe, além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 62).

Dessa forma, essa instituição busca na educação a sustentação de suas políticas de contenção de pobreza, não como um “órgão benevolente e complacente com os mais pobres”, mas para criar suas bases visando um consenso social e sua base inicial é a educação básica, pois, esta instituição entende que

a educação, especialmente a primária e a secundária (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade. (BANCO MUNDIAL apud SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 62).

Ora, uma instituição dessa magnitude, que almeja um consenso social, sabedor que os países da América Latina e Caribe são pobres, induz os seus governantes a buscarem ajuda de fora, de quem detém o capital²², os empresários. Dessa forma, fomenta a necessidade de empréstimos astronômicas em prol de um crescimento econômico, quando, na verdade, seu interesse é manter esses países reféns de seus interesses particulares.

Como afirma Mézáros (2011, p. 57, grifo do autor), quando de sua explanação sobre a crise estrutural do capital,

o poder do capital, em suas várias formas de manifestação, embora longe de ter se esgotado, não mais consegue se expandir. O capital – uma vez que opera sobre a base da míope racionalidade do estreito interesse individual, do *bellum omnium contra omnes*: a guerra de todos contra todos – é um modo de controle, por princípio, incapaz de prover a racionalidade abrangente de um adequado controle social. E é precisamente a necessidade deste que demonstra cada vez mais sua dramática urgência.

Esse controle se dá mediante atuação de muitas outras organizações multilaterais que mantêm seus tentáculos - nacional e internacionalmente - para suprir as necessidades da classe dominante que “precisa de um órgão de propaganda de circulação em massa, com o objetivo da mistificação geral” (MÉSZÁROS, 2011, p. 19). Quando da realização do Fórum Capital-Trabalho, ocorrido na Universidade de São Paulo (USP), em 1992, representantes de várias categorias aprovaram a chamada Carta Educação, afirmando que “ao Brasil faltam as condições para enfrentar a competição internacional pela inadequação de seu sistema produtivo” (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 12), concluindo que no Brasil falta eficiência, ou seja, é notório que as intenções de nosso governante, àquela época, não se dirigia a discutir uma educação emancipadora, mas, sim, favorecer a conjugação de conhecimento de técnicas para a produtividade, dando ênfase no resultado.

Para legitimar os interesses internacionais e sair da grande crise dos anos 80, fez-se necessária reconstruir o Estado²³, cuja lógica empregada foi a de controle econômico e social

²² Capital é entendido como controle, uma vez que é constituído mediante uma objetivação alienada da função de controle, como um corpo reificado separado e em oposição ao próprio corpo social (MÉSZÁROS, 2011) e é dessa forma que os países ricos mantêm várias nações como suas reféns.

²³ Luiz Carlos Bresser Pereira apresenta, em 1997, numa reunião do Círculo de Montevideu, em Barcelona, um trabalho intitulado *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, publicado em Cadernos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, em que explana sobre as crises do Estado nos anos 1930, afirmando que “Uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a **governança** e a **governabilidade**. **Privatização** é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. **Publicização**, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. **Terceirização** é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio”. (p. 12, grifos nossos).

(PEREIRA, 1997), tendo em seu bojo decisões como: a delimitação da área de atuação do Estado, surgimento de novos conceitos de governança e governabilidade²⁴, além da desregulamentação, por entenderem que “a regulação implica em um custo para a economia, em uma espécie de imposto que não é cobrado, mas que o setor privado é obrigado a pagar” (p. 32). Portanto, nesses moldes, o mercado fica favorecido como um mecanismo de alocação de recursos por excelência, já que na sua concepção Estado e mercado se complementam.

Por esta razão, não temos como deixar de frisar que, nos anos de 1990, os governantes brasileiros alinharam-se aos interesses de organizações multilaterais, realizando parceria com o setor privado, como indústrias. Além disso realizaram muitos outros encontros, como o que ocorreu em 1995, em que o documento-base foi *Questões críticas da educação brasileira*, e se discutiram e traçaram estratégias para a educação. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Nesse documento, dentre sete recomendações para a educação básica, citamos aquela que menciona a recomendação pela implantação de sistema nacional de avaliação, que seria realizada por especialistas, bem como pela sociedade civil organizada, deixando claro a que viriam as reformas no setor educacional, em que o Estado dá prioridade ao acesso e à permanência na escola.

Além das recomendações, o documento lança programas como: Acorda Brasil! Tá na hora da escola!, Aceleração da Aprendizagem, Guia do Livro Didático – 1ª a 4ª séries, além da Bolsa-Escola²⁵ e, no que se refere a financiamentos, o MEC implementou vários programas: Dinheiro Direto na Escola, Programa Renda Mínima, Fundo de Fortalecimento da Escola

²⁴ Segundo Pereira (1997), o termo ‘governança’ é novo e vem sendo usado pelo Banco Mundial, tendo como definição a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas, enquanto governabilidade é a capacidade política de governar.

²⁵ A Bolsa-Escola concede auxílio financeiro à família com crianças em idade escolar, cuja renda *per capita* seja inferior a um mínimo estipulado pelo programa e fica condicionada à matrícula e à frequência dos filhos, no ensino fundamental (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007). Criado em 2001, o programa Bolsa Escola funcionava como um programa de transferência de recursos para a manutenção das crianças nas escolas. Assim, a criança não precisaria trabalhar para ajudar os pais, uma vez que o benefício era recebido. Para gozar dos direitos da bolsa, era preciso apresentar frequência na sala de aula de no mínimo 85% e possuir renda inferior a R\$ 90,00 (valor exigido em 2001). Especula-se que o programa foi inventado por José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB-SP), porém, há controvérsias. De fato, o Bolsa Escola foi iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso e contemplou cinco milhões de famílias. Por outro lado, fala-se da criação do programa em um núcleo de estudos da Universidade de Brasília (UNB), que era encabeçado pelo então senador Cristovam Buarque, que, na época, fazia parte do Partido dos Trabalhadores (PT) e era governador de Brasília. Em 1995, o Bolsa Escola foi implantado em Brasília e o aluno deveria ter, no máximo, 15% de faltas, deveria estar cadastrado no Cadastro Único para Programas Sociais – o mesmo em que se cadastram os do Bolsa Família, hoje – e possuir a renda per capita de até R\$ 90,00. Isso representava R\$ 10,00 abaixo do salário-mínimo da época. Disponível em: <https://bolsa-familia.info/bolsa-escola.html>.

(FUNDESCOLA), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), além de tecnologias da informação como: TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED) e Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Segundo as autoras, numa opinião oficial, o melhor exemplo produzido no Brasil foi a iniciativa denominada Educação Solidária, de 1997, oriunda do programa Comunidade Solidária, cuja campanha era ‘Adote um Aluno’. O Programa estabelece parcerias com a sociedade civil, o que abre um leque para parcerias nacionais e internacionais colaborarem técnico e financeiramente com projetos, cujo financiamento maior são de órgãos internacionais como o BM, BID, UNESCO, entre outras, promovendo, até a presente data, uma vasta documentação de Leis, Decretos, Medidas provisórias, Resoluções, Pareceres, que interferem na condução da educação brasileira.

Passados dez anos da Conferência de Jomtien (1990), o MEC teve que apresentar um relatório dos compromissos que o Brasil assumiu naquela conferência, o qual foi apresentado em um Seminário, realizado em 1999, em Brasília, com o título de Relatório EFA 2000²⁶. O documento apresentou dados sobre as taxas de analfabetismo, escolarização, repetência e proficiência de alunos das séries iniciais, apontando que “os índices de reprovação no ensino fundamental revelam que a 1ª e a 5ª séries são gargalos na trajetória escolar de parte significativa das crianças brasileiras que conseguem se manter no sistema” (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 88). Esse resultado mostrou que havia muito a ser revertido, pois, afinal, o país precisava dar satisfação ao compromisso firmado internacionalmente. Segundo as autoras,

o coeficiente de eficácia, em 1998, eram precisos 10,3 anos em média para que a maioria das crianças concluísse as oito séries. Ademais, muitos eram excluídos do sistema antes

²⁶ Em uma breve apresentação oriunda do site do INEP, trata-se de um Relatório do Brasil considerando o termo de referência da Unesco para projeto Education for All (EFA - Educação para todos). Em relação aos indicadores, verifica-se que: o decréscimo da taxa de analfabetismo superou os compromissos estabelecidos; as taxas líquidas de matrículas no ensino fundamental atingiram patamares satisfatórios, graças ao Fundef; houve declínio das taxas de repetência e de evasão, refletindo a redução da torção idade/série; as taxas de conclusão do ensino fundamental estão aumentando e já se assegurou a igualdade de atendimento por gênero, com expansão mais acelerada da escolarização feminina, na década de 90. As iniciativas mais bem-sucedidas foram aquelas que se voltaram para a escola, provendo uma gestão estimulante e o desenvolvimento de um projeto pedagógico participativo. (BRASIL, 2019)

de completar a educação obrigatória, que ostentava, em 1997, uma taxa de sobrevivência de apenas 66,2%. Como se não bastasse, o SAEB de 1997 revelou ser extremamente baixa a porcentagem de alunos da 4ª série do ensino fundamental que domina o conjunto de competências básicas esperadas para esse nível [...]”. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 89).

Diante dos resultados, quem tomou as providências foi o BM, o qual determinou o aumento da quantidade de alunos por professor, o que afetou na atuação desses profissionais, uma vez que estes, naquela época, tinham apenas o ensino médio. Portanto, entende-se que não há uma preocupação com o profissional como sendo humano, com as circunstâncias nas quais ele é submetido, entre outros aspectos de natureza essencial à espécie humana, e sim, com números, que sintetizam um retrato a ser exposto sobre o Brasil, não interessando quem participou do mesmo nem as estratégias usadas para tal fim.

Essas circunstâncias serviram para aumentar ainda mais o descontentamento da classe de educadores, razão pela qual se teceram, e ainda se tecem, muitas críticas a essas políticas ditadas de cima para baixo, tendo em vista que são selecionados técnicos de organismo multilaterais, empresários, intelectuais, entre outros, para fazerem parte de um processo que não tem participação local e, dessa forma, “ao longo da década de 1990, esses segmentos articularam e propuseram princípios para a reforma educacional que, somados à apropriação referida, favoreceram um sentimento de familiaridade ao projeto governista” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007), fazendo com que todos estivessem em consenso com a reforma.

As autoras Shiroma e Evangelista (2011), baseando-se em pesquisas documentais e bibliográficas, apresentaram discussões, fundamentadas nos eixos avaliação e responsabilização, sob um contexto histórico para facilitar o entendimento de como se formaram novos modos de governar a educação através da intervenção de organismos internacionais, o que, a partir de relatórios e projetos desenvolvidos pelos próprios, culminou na legitimação de políticas públicas na área da educação, almejando resultado, sob o argumento de que

as instituições educacionais públicas não possuem capacidade gerencial e técnica para executar as reformas propostas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2005) enfatiza a necessidade de o Estado aumentar a eficiência e a efetividade dos gastos em educação. [...] Reforçada pelo BID e pelo BM em 2005 e 2006, a implantação da gestão por resultados no setor público foi proposta há mais de duas décadas, quando se disseminou a administração gerencial no setor público. Trata-se de um formato de gestão pública adotado em vários países no estabelecimento de acordos de resultados entre órgãos formuladores de políticas e entidades voltadas à prestação de serviços. Tais acordos têm por base o binômio “autonomia e responsabilização” [...]. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 132 - 133).

Nesse trecho, esses estudos nos atualizam como os órgãos internacionais adentraram a seara da educação no Brasil com a estratégia do discurso de ‘eficiência e efetividade dos gastos em educação’ para mostrar que o setor público precisa de apoio do privado, o que foi reforçado com a implantação de um tipo de gestão usada em vários países, mas sempre pregando uma suposta ‘autonomia’ e responsabilização e deixando encobertos os verdadeiros objetivos desse ‘projeto’, que era, na verdade, por resultados, por isso opera a *accountability*. Essa nova forma de gerenciar a educação precisava de um instrumento de controle que desse resultado financeiro.

Esses órgãos internacionais promoveram a gestão por resultados nas reformas do Estado, o que culminou com o gerencialismo no campo educacional embasado na *accountability* e na cultura da *performance*, dando origem a uma nova forma de governabilidade na educação, que é a ênfase nos resultados, vejamos:

Em vários países, a adoção desta ferramenta faz parte de um movimento mais amplo de revisão da macroestrutura do aparelho do Estado. Os objetivos que os governos buscam atingir por meio dela são: facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados; responder às novas questões e à diversificação dos serviços prestados; adotar medidas de incentivo ao desempenho; promover a *accountability* – transparência e responsabilização pelos resultados. (PACHECO *apud* SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133).

Vale, ainda, ressaltar que

o gerencialismo difunde-se no campo educacional disseminando princípios orientados pela eficiência financeira. Segundo Holeyle (*apud* BUSHR, 1995), o gerencialismo dá prioridade aos resultados financeiros mesmo numa escola. Nesse caso, gestores e diretores são vistos como “agentes hierárquicos tanto do controle quanto da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*)” (HYLE; JOHN, 199, p. 42). [...] Preocupa-se com metas e planos mais que com intenções e julgamentos. Refere-se à ação mais que à reflexão [...]. Oferece um discurso tecnicista que priva o debate sobre suas bases políticas, de modo que o debate sobre os meios suplanta o debate sobre os fins (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133 - 134).

Esse gerencialismo, voltado exclusivamente para disseminar, através de metas que são altamente tecnicistas, a cultura da *performance* do indivíduo, quer seja professor ou aluno, expõe um ‘projeto’ espelhado numa aura de “preocupação com o crescimento desses países”, no entanto, na verdade, oculta os interesses capitalistas pregados há décadas e mundialmente disseminados com mais força, a partir dos anos de 1990, nos países da América Latina e Caribe.

O que era para ser informação, prestação de conta e responsabilização, na forma *accountability*, para diagnosticar e externalizar à sociedade *sobre* o que ensina, *como* se ensina e

as formas de organização desse trabalho docente, considerando a ética e as características culturais, na verdade, se torna numa cartilha de metas postas por órgãos internacionais, que sequer fizeram estudos da cultura e da diversidade de cada país, mas, sim, diagnosticaram um ponto fraco desses países: baixo desenvolvimento econômico.

Esses segmentos se preocupam em apresentar um discurso de que a educação brasileira, de acordo com as estatísticas mostradas, é um fracasso quando comparada a dados internacionais, e que este problema não se deve a recurso, mas à má gestão, razão que justifica as intervenções na educação, alegando que estamos diante de uma sociedade da informação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007), e que o Brasil está atrasado em relação aos países desenvolvidos e, assim, constroem uma ideologia de que devemos andar de “mãos dadas com o progresso”, legitimando o consenso antes mencionado.

Outra preocupação é que na ótica do Banco Mundial, entre várias soluções e propostas apontadas em seus relatórios para melhorar a educação na América Latina e Caribe, há ênfase em usar avaliação, em larga escala, para medir o desempenho do aluno, dos professores e da escola, sem, no entanto, atentar para a realidade local e sua discrepância com a dos países mais desenvolvidos. Para isso, foi criado o Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE)²⁷ que se trata de uma importante avaliação internacional que a Unesco aplica regularmente, em parceria com o Inep, estudantes da região da América Latina e Caribe desde 1997, fornecendo informações sobre o que os estudantes aprendem nos países dessa região. (INEP, 2019)

Nesse contexto, a reforma aprovada para atingir esse ‘progresso’ é, na verdade, uma estratégia que vai aliada ao fato de que a educação “constitui-se numa das principais vias de enfrentamento dos problemas atuais, especialmente o da inserção ou manutenção dos indivíduos no mercado de trabalho” (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 92), ou seja, atrela a educação à economia numa visão estreita de que a tecnologia e a informação, na escola, irão qualificar trabalhadores e estes chegarão ao mercado de trabalho, afinal ‘eles estão investindo na

²⁷Estudos Regionais Comparativos foram desenvolvidos para avaliar a qualidade da educação no Ensino Fundamental, criado por meio de uma rede de diretores regionais de avaliação educacional na América Latina e no Caribe (Oreal/Unesco). O primeiro estudo, que, assim como os outros, foi desenvolvido pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação – LLECE (em espanhol), surgiu com base de um acordo entre países da América Latina. O foco principal era melhorar a qualidade e a igualdade das situações educacionais, por meio dos sistemas nacionais de medição e avaliação. (MEC, 2020) O LLECE produz informações que retroalimentam políticas de educação, seu fluxo se dá através dos relatórios propostos, que refletem o estado da qualidade da educação nas regiões de estudo. No ano de 2019, 18 países participaram do Erce: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. (INEP, 2019)

educação’, quando, na verdade, essa ideologia nada mais é que responsabilizar o sujeito, caso ele não consiga um emprego, e desencadear uma corrida para se especializar em algo que está em cota no mercado.

Devemos frisar também que essas reformas, cujos interesses são internacionais, são estendidas a toda a América Latina e Caribe e com grandes semelhanças às reformas ocorridas na Europa, sendo que no Brasil

a reforma da década de 1990, diferentemente da de 1970, não caiu como pacote sobre nossas cabeças. Foi se infiltrando pela mídia, minando o senso comum, cooptando intelectuais e formadores de opinião pública. Às ocultas, progressivamente, busca-se impor a mercantilização da educação. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 92).

Essa mercantilização, no Brasil, é encabeçada pelos reformadores da educação no sistema público brasileiro, de forma que, para atingir tal intento, criam-se movimentos, como, por exemplo, *Todos pela Educação*, já teve como presidente do Conselho de Governança desse movimento o megaempresário Jorge Gerdau Johannpeter, do Grupo Gerdau. (FREITAS, 2012) O empresário, à época de sua presidência, era assessor da presidenta Dilma, o que mostra que a presença de empresários vai além de uma assessoria de governo, mas de interferências políticas que se estendem ao meio educacional sob o *slogan* de ‘compromisso com a educação’ conforme afirmam:

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural, suprapartidária e independente - não recebe recursos públicos. Fundado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo, um dia antes de comemorarmos a Independência do Brasil e no mesmo local de sua proclamação. Foi lá que apresentamos nosso marco histórico: a carta Compromisso Todos Pela Educação. Porque um País independente se constrói com Educação de qualidade para todos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Essa organização argumenta que seu foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil, e

para tanto, além de avaliar criticamente as ações dos governos e legisladores para a área, procuramos promover a mobilização de atores-chave do cenário nacional pela Educação, monitoramos continuamente os indicadores e as políticas educacionais e produzimos conhecimento que possa apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público que impactam os rumos da Educação. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Se observarmos os princípios dessa organização, veremos que a educação básica no Brasil é monitorada externamente por organizações internacionais, as quais confeccionam

relatórios a partir de estudos realizados nos países da América Latina e Caribe, como é o caso do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), o qual “atua em favor de reformas que atendam necessidades empresarias de seus parceiros” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 79), como o caso do *Todos pela Educação*.

O programa *Todos pela Educação* é representado por uma Comissão Internacional, cujos membros entram em consenso nos seus estudos, divulgando dados acerca da situação da educação de crianças, apontando que as mesmas não têm acesso à educação de forma adequada e de boa qualidade. Por esta razão, o PREAL tem o objetivo “de promover a melhoria da qualidade do ensino em países latino-americanos e caribenhos, pela introdução e monitoramento de políticas na área da educação (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 79) e para tanto, essa Comissão Internacional tem apoio de outros segmentos internacionais, como é o caso do BID e do Banco Mundial, financiadores desse Programa.

Afonso (2013) afirma que já se percebia a contaminação das agendas políticas e educacionais neoconservadoras e neoliberais, quando se identificava facilmente o discurso sobre a redução do papel do Estado, privatização, lógica do mercado, ficando evidente a prevalência do interesse pelo lucro, apesar de ter mantido o modelo de Estado de bem-estar social.

Nesse discurso ambíguo, a educação aparentemente teve seus professores reconhecidos, mas, nos países centrais, ao contrário, dava importância aos exames nacionais que reduziam a autonomia desses profissionais, o que a fez entrar ou continuar no ciclo do capitalismo e das suas políticas públicas eivadas de avaliações standardizadas.

Dessa forma,

no momento em que o Estado deixa de ser provedor para ser o regulador, as recomendações de agências internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, passam a adequar o sistema escolar brasileiro a um modelo economicista, para atender às necessidades do mercado de trabalho. (CHRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 462).

Podemos afirmar que a natureza da *accountability* é mais complexa e difícil de especificar, pelo fato de que a sua própria raiz é fundamentada em pilares (avaliação, prestação de contas e responsabilização) oriundos da nova administração pública, que claramente mantém seus objetivos na quantificação e, concomitantemente, atinge o sujeito, fazendo constatar que também tem objetivos qualitativos.

Segundo Freitas (2019), o objetivo qualitativo não é outro senão introduzir a juventude na lógica concorrencial do mercado formando a juventude no “espírito” da sociedade neoliberal, em que cada indivíduo deve ser visto como um “empreendedor de si mesmo”, concorrendo no mercado, ou seja, sua natureza se apresenta com nuances de quantificação e qualificação à medida que deseja atender ao seu objetivo.

Dessa interpretação, podemos sintetizar nossa compreensão acerca da *accountability* capturada pela realidade, na figura a seguir:

Figura 03: Síntese da interpretação da categoria *accountability* em intrínseca relação com a realidade.



Fonte: Autoria própria baseada no aporte teórico do materialismo histórico-dialético.

A figura 03 sintetiza nossa compreensão de que a *accountability*, embasada em prestação de contas, responsabilização e avaliação, sofre influências do que já está posto na realidade, tais como: o Estado e suas políticas educativas; organismos multilaterais (OM), como a OCDE; o ideário neoliberal, com sua busca pelo mercado. Tudo desagua em políticas de *accountability* com aplicação de avaliações externas na busca de resultados para, assim, exibir os números como um espetáculo educacional, o que responde a nossa primeira questão dessa pesquisa: *quais tipos de influências sofreu a política de accountability para adentrar nas políticas públicas educacionais do estado do Ceará.*

Do exposto, acreditamos que atendemos ao primeiro objetivo específico quando afirmamos que a *accountability*, por possuir sua natureza intrínseca com a avaliação, prestação de contas e responsabilização, mantém sua dialeticidade de forma a abranger a totalidade e a confrontar suas dimensões de acordo com as transformações e/ou reformas do Estado, seguindo a linha do ideário neoliberal quando adentra as políticas educacionais, legitimando a política de *accountability* educacional a partir da exigência da avaliação externa como amparo na obtenção de resultados.

E, como neste estudo, a ênfase se dá na avaliação – instrumento da política de *accountability* – atentaremos para esboçar um histórico a nível mundial e local, sua inserção na educação básica, entre outras discussões pertinentes, conforme a seguir.

3 AVALIAÇÃO EXTERNA E *ACCOUNTABILITY* – OBSESSÃO POR RESULTADOS?

O desafio está em combater a política de maximização de resultados que se desenvolve à custa da minimização do humano uma vez que as próprias instituições encarregadas de produzir conhecimento crítico sobre as questões sociais encontram-se submetidas à mesma lógica da responsabilização e avaliação de resultados em que, cada vez mais, fazer mais, menos sentido faz. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 145).

Segundo Horta Neto (2018, p. 38, grifo do autor), “não é possível analisar o crescimento da avaliação educacional no Brasil sem levar em consideração a ampliação *expertise* no desenvolvimento de testes cognitivos, levado a efeito entre os anos 1960 e 1980”, ou seja, a avaliação vem de muitas décadas atrás, sendo os anos de 1990 o que mais atenção tem sido dispensada, pois foi o ano em tivemos nossa primeira avaliação a nível nacional, ganhando relevância como política do Estado em todo o mundo.

Ora, segundo BAUER *et al* (2015),

[...] desde os anos 2000, estados e municípios vêm pouco a pouco assimilando o modelo de gestão da educação pública implantado pelo governo federal a partir da década de 1990, com o crescente uso dos resultados das avaliações em larga escala como principal indicador de qualidade”. (BAUER *et al*, 2015, p. 332).

Por esta razão, na presente seção trataremos, portanto, de atender ao segundo objetivo específico desse estudo: *Investigar como a avaliação externa – um dos instrumentos da política de accountability – ganha predominância na educação básica*, a qual se encontra estruturada em três subseções: *Avaliação na educação básica: breve histórico*; *Política de accountability e avaliação: a busca por resultados* e *Avaliação da educação básica: ênfase ao IDEB*.

3.1 A avaliação externa na educação básica: breve histórico

Segundo Horta Neto (2007), “O caminho entre um sistema de medições para levantar dados sobre a educação até chegar à construção de um sistema de avaliação da educação básica no Brasil foi longo. As primeiras medições da educação faziam parte do Anuário Estatístico do Brasil e começaram a ser realizadas a partir de 1906”. (p. 01).

Entretanto, inicialmente, devemos esclarecer que para Horta Neto (2007),

é importante destacar, que, contrariamente ao que tem se difundido, a avaliação externa no Brasil não teve início durante o governo FHC. Muito antes desse período, no início dos anos 80, diversos foram os estudos e pesquisas desenvolvidos pelo MEC e por entidades privadas, notadamente a Fundação Carlos Chagas. Foram estes estudos que formaram a base para a elaboração de um sistema de avaliação tão sofisticado como o

SAEB. O que sim é verdade é que foi durante o governo FHC que a avaliação externa ganhou notoriedade e centralidade. (HORTA NETO, 2007, p. 12).

Por essa razão, procuramos, através de um quadro, explicar um breve histórico sobre a avaliação, indicando, em ordem cronológica, o seu percurso político-social nacional e internacional até chegar ao Brasil, seguindo os estudos de Horta Neto (2007).

Quadro 1: Síntese do histórico da avaliação baseado em Neto (2007).

DATA	CRIAÇÃO ALTERAÇÕES	O QUE MARCOU NA EDUCAÇÃO	PAÍS PRESIDENTE
1906 até 1918	- Anuário Estatístico do Brasil	- Levantamento de dados sobre os níveis de ensino público e privado.	- Brasil -Distrito Federal, Rio de Janeiro -Afonso Pena.
1925	- Decreto 16.782 – Departamento Nacional de Ensino	- Vinculação ao Ministério da Justiça e Negócios interiores.	- Brasil Arthur Bernardes
1930	- Decreto 19.402 - Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública		- Brasil Washington Luís
Anos 1930		- Grande interesse pela avaliação.	- EUA Herbert Hoover Franklin Roosevelt
1931	- Decreto 19.560/31 – Diretoria Geral de Informações Estatísticas e Divulgação	- Levantamento dos dados relativos à educação.	- Brasil Getúlio Vargas
1934	- Eight Year Study	- Desenvolvimento e aplicação de novos métodos de ensino.	- EUA Herbert Hoover e Franklin Roosevelt
1934	- Decreto 24.609 Instituto Nacional de Estatísticas (embrião do IBGE)	- Levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais, incluindo os dados culturais e médicos sanitários.	- Brasil Getúlio Vargas
1937	Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública passa a ser Ministério da Educação e Saúde – Lei 378 - Instituto Nacional de pedagogia	- Realiza-se pesquisas sobre os problemas do ensino nos seus diferentes aspectos.	- Brasil Getúlio Vargas
1938	- Estado Novo - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP	- Centro de estudos de todas as questões educacionais.	- Brasil Getúlio Vargas
1953	- Lei 1.920 - Ministério da Educação e Cultura - Ministério da Saúde (Separa as ações da educação e as da saúde) - Serviço de Estatística da	- É o SEEC (faz parte do Ministério da Educação) quem realiza os levantamentos estatísticos da educação e da cultura.	- Brasil Getúlio Vargas (2ª era)

	Educação e Cultura – SEEC		
1961	- Lei 4.024 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB	- Primeira referência à qualidade da educação; - Primeira associação feita entre qualidade e os índices de produtividade do ensino, tendo como parâmetro o custo; - Década de destaque internacional para a avaliação.	- Brasil Juscelino Kubitschek Jânio Quadros João Goulart
1965	- Relatório Coleman	- O primeiro grande levantamento educacional em larga escala; - Primeira vez que se fala em variáveis socioeconômicas; - Divulgação ampla em diversos países, inclusive, no Brasil.	- EUA Lyndon B. Johnson
1969	- National Assessment Educational Program – NAEP	- Realizam-se avaliações educacionais; - Criam-se sistemas nacionais de avaliação; - Esses sistemas se expandem na década dos anos de 1970 e 1980 atingindo a Ásia e a Oceania.	- EUA Richard Nixon
1972	- Decreto 71.407 - o INEP agora é Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	- O INEP ganha autonomia; - Mas ainda não fazia parte de suas atividades a avaliação educacional; - Ocorrem outras alterações nas funções do INEP.	- Brasil Emílio Médici
1976	- Primeira experiência de avaliação na educação pela CAPS, órgão do MEC	- Início da avaliação de programas de pós-graduação.	- Brasil Ernesto Geisel
1980	- Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro – EDURURAL, financiado em 35% dos gastos pelo Banco Mundial - implantado em mais de 400 municípios; - período até 1987	- Os dados foram coletados nos anos de: 1981, 1983 e 1985 em mais de 60 municípios dos Estados de Pernambuco, Ceará e Piauí; - Os dados envolveram alunos de 2ª e 4ª séries do ensino fundamental;	- Brasil João Figueiredo
1984	- inicia o desenho do Projeto Nordeste pela Secretaria Nacional de Educação Básica – SENEb do MEC	- O projeto seria financiado pelo Banco Mundial; - Duraria cinco anos: de 1993/94 até 1999; - Teria um subprojeto nacional <i>com objetivo de propiciar uma avaliação sistemática dos resultados escolares, medidos em termos do desempenho do aluno, dos professores e da rede escolar;</i> - uma das metas: <i>aumentar a capacidade nacional para a avaliação sistemática do desempenho dos sistemas de ensino básico.</i>	- Brasil João Figueiredo
1987	- o INEP estudava a criação de avaliação externa para o 1º grau	- Contratação da Fundação Carlos Chagas.	- Brasil José Sarney
1988	- Constituição Federal; - surge o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP	- O termo ‘ qualidade ’ volta a aparecer nos textos legais, inclusive citando sete princípios; - A Fundação Carlos Chagas assina um contrato com o Estado do Paraná para a realização de uma pesquisa em sua rede de ensino com 30 mil alunos; - O MEC por intermédio da SENEb, decide criar mecanismos de avaliação da educação; - Foi feito teste piloto da avaliação nos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte; - Mas só acontece em 1990 a primeira avaliação em nível nacional	- Brasil José Sarney
1990		- Ocorre a primeira avaliação a nível nacional; - Foram avaliados alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries;	- Brasil Fernando Collor de

		<ul style="list-style-type: none"> - A avaliação ganha relevância como política do Estado em todo o mundo; - Como a experiência da avaliação foi bem sucedida, definiu-se que esta seria realizada a cada dois anos. 	Melo
1990	- Políticas neoliberais	<ul style="list-style-type: none"> - Surgem os primeiros estudos internacionais com o objetivo de estabelecer comparações entre resultados obtidos por estudantes de diversos países submetidos a um mesmo teste; - Criam-se vários programas internacionais com participação de mais de 60 países; - Cria-se uma rede de discussões virtuais sobre avaliação com 18 países latino-americanos participando com coordenação da OREALC-UNESCO; - Surgem estudos internacionais coordenados pela UNESCO e pela OCDE; - Em quase todos os países da América Latina são criados sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem; - Ocorre a Conferência de Jom;tien na Tailândia coordenada pela UNESCO. 	- EUA George H. W. Bush
1991	- o SAEP passa a ser chamado Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB	<ul style="list-style-type: none"> - Os resultados das avaliações foram publicados em 1992; - Ocorre em Brasília o Simpósio Qualidade, Eficiência e Eficácia da Educação Básica; - Ocorre o programa de avaliação do desempenho da Rede Pública Escolar do Estado de Pernambuco. 	- Brasil Fernando Collor de Melo
1992		<ul style="list-style-type: none"> - O INEP passa a ter a responsabilidade de coordenar e administrar o desenvolvimento do SAEB; - Ocorre o Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais e Estudos em Avaliação Educacional; - Ocorrem as pesquisas: Avaliação da Jornada única e Avaliação do Processo de Inovações no Ciclo Básico e seu Impacto sobre a Situação de Ensino/Aprendizagem na Região Metropolitana de São Paulo (1992 E 1994); - Ocorre o programa de Avaliação das Escolas da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais, que originou o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE; - No Ceará foi criado um programa de Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4ª e 8ª séries. 	- Brasil Fernando Collor de Melo e Itamar Franco
1993	- Plano Nacional de Educação para Todos	<ul style="list-style-type: none"> - Encaminhava-se para o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; - Foram aprimorados os instrumentos do SAEB 	- Brasil Itamar Franco
1994	- Portaria 1.795 - SAEB	<ul style="list-style-type: none"> - É institucionalizado o SAEB como um processo nacional se avaliação; - O SAEB deveria: <i>contribuir para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimulasse a melhoria dos padrões de qualidade e o controle social dos resultados, entre outros.</i> 	- Brasil Itamar Franco
1995	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização; - Princípios: eficiência, autonomia e participação social; - O SAEB sofre modificações e passa a incluir 	- Brasil Fernando Henrique Cardoso

		alunos da 3ª série do ensino médio e também das escolas privadas ; - O INEP decide que os serviços deveriam ser terceirizados para as fundações CESGRANRIO e Carlos Chagas; - O Paraná institui o Programa de Avaliação do Rendimento Escolar do Paraná	
1996	- aprovada a nova LDB Lei 9.394 - Decreto MEC n.º 1.917 - Secretaria de Avaliação e Informação Educacional – SEDIAE	- Primeira vez que se refere à coleta de informações e à avaliação ; - Cabe à União a coleta de dados; - Ocorre o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP; - Na Bahia cria-se uma Agência de Avaliação.	- Brasil Fernando Henrique Cardoso
1997	- Decreto 2.146	- Revoga-se o Decreto o 1.917 e as funções são transferidas da Secretaria para o INEP; - O INEP volta a assumir um papel mais ativo na elaboração da avaliação; - Passa a ser um passo decisivo para a institucionalização da avaliação da educação básica no Brasil.	- Brasil Fernando Henrique Cardoso
2000		* Foi institucionalizado o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará – SPAECE ; - Criação do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEP	- Brasil Fernando Henrique Cardoso
2001	- Lei 10.172 – Plano Nacional de Educação – PNE (com duração de 10 anos)	- Estabeleceu-se cinco prioridades para alcançar a qualidade da educação; - A quinta é desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação ; - Estabelecem-se os 30 objetivos e metas para o ensino fundamental ; - O objetivo 26 estabelece a necessidade de um programa de monitoramento para Estados e Municípios ; - 20 objetivos e metas para o ensino médio; - 44 metas para Financiamento e Gestão, destacando as de n.ºs 38: “Consolidar e aperfeiçoar o SAEB e o censo escolar”; - As áreas a serem avaliadas: linguagem e matemática;	- Brasil Fernando Henrique Cardoso
2005	- Portaria MEC n.º 931 – dos objetivos da ANRESC; - Portaria INEP n.º 69 regulamentou a ANRESC; - Portaria INEP n.º 89 regulamentou a ANEB	- O SAEB sofre novas modificações e passa a ter dois processos de avaliação: A Avaliação Nacional da Educação Básica- ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC.	- Brasil Luís Inácio Lula da Silva)

Fonte: Autoria própria baseada nos estudos de Neto (2007).

Conforme se vê no quadro 1, paramos no ano de 2005, o que mostra que ainda resta muito a discutir em torno dos anos seguintes, uma vez que o INEP, responsável por criar, logo depois do SAEB, a Prova Brasil em 2005, também criou a Provinha Brasil em 2008. Entretanto, antes, foram criados o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, a

Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), em 2013, seguido do Exame Nacional dos Estudantes do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA) (NETO, 2014), ou seja, temos aí uma avalanche de avaliações tomadas para ‘medir’ o desempenho dos alunos, justificando o atendimento ao *Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação*.

O SAEB, normatizado pela Portaria 931, de 21 de março de 2005, é composto por duas provas complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que avalia as competências cognitivas e habilidades dos alunos no processo de construção do conhecimento; e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC), cujo instrumento de avaliação é a Prova Brasil. (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015) Esse sistema tem o objetivo de monitorar a qualidade na educação básica e se constitui de um mecanismo de direcionamento das políticas públicas.

Observa-se que, cada vez mais, o MEC aprimora o processo de avaliação do ensino, principalmente no ano de 2017, quando cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), o qual amplia os indicadores educacionais e possibilita às escolas melhorar a gestão, diminuir as desigualdades no ensino e investir na formação docente, substitui o modelo anterior, adotado no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e integra as avaliações já existentes e insere parâmetros que possibilitam medir a qualidade do ensino em suas múltiplas dimensões. (BRASIL, 2020).

Ainda em aditamento ao citado quadro, observamos que o termo ‘qualidade’ surge através da LDB de 1961, sendo retomada em 1988 com a Constituição, o que legitima seu uso nos discursos políticos de OM e nacionais que fazem articulações desse termo com a educação como uma forma de mostrar ‘preocupação’, quando, na verdade, apenas querem saber o resultado de testes avaliativos em larga escala, tomando uma qualidade que se mensura.

Essas informações nos proporcionam muitas discussões em torno das entrelinhas que favoreceram uma cultura de avaliação nos países latino-americanos, como o Brasil, e, principalmente, para o Estado do Ceará, uma vez que Saviani (2013, p. 439) afirma, após pesquisar sobre a *História das ideias pedagógicas no Brasil*, desde 1549 a 2001, que:

se redefiniu, portanto, o papel tanto do Estado como das escolas. Em lugar da uniformização e do rígido controle do processo, como preconizava o velho tecnicismo inspirado no taylorismo-fordismo, flexibiliza-se o processo, como recomenda o Toyotismo. Estamos, pois, diante de um neotecnicismo: o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a

eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação.

Nessa mesma linha de pensamento, Bauer et al (2007, p. 328) afirmam que já existem estudos divulgados que “têm mencionado a crescente expansão de iniciativas de avaliação em larga escala, implementadas pelo governo federal ou por governos estaduais, especialmente após a criação, em 2007, do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pelo Inep”, ou seja, há de fato uma preocupação quando se tem conhecimento que os municípios estão adotando sistemas avaliativos próprios.

Dessa forma, é possível constatar que, de fato, “a avaliação vai se aprimorando, aos poucos, e acaba sendo incorporada e difundida por organismos multilaterais, entre eles a UNESCO” (NETO, 2007, p. 12) até chegar ao Brasil. Portanto, a situação é bem mais complexa, já que envolve o macro (os órgãos internacionais) na conjuntura do micro (sociedade brasileira), o que torna relevante abraçar o método do materialismo histórico-dialético para entender esse laço (macro-micro), os resultados dessa relação vêm modificando e metamorfoseando o *fim* da educação.

Ressaltamos ainda que foi implementada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que se trata de um dos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para avaliar os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, a alfabetização em matemática e as condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas. Passam pela avaliação todos os estudantes do terceiro ano do ensino fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação da avaliação. Em 2016, os testes da ANA foram aplicados para 2,5 milhões de estudantes, de 50 mil escolas e 100 mil turmas. (BRASIL, 2020).

Tomando o contexto do Estado do Ceará, informamos, inicialmente que,

A trajetória brasileira da avaliação educacional em larga escala é marcada por três momentos históricos distintos. O primeiro período (1990-1997) é considerado o alicerce, tem como marco a implantação do Sistema de Avaliação da Educação (SAEB). O segundo período (1997-2007) caracteriza-se pelo surgimento da Prova Brasil e das avaliações externas realizadas pelos sistemas estaduais de educação. E o terceiro período (2007 -) distingue-se por ser fortemente influenciado pela tendência de prestação e de rendição de contas (accountability) atreladas às medidas e às metas de desenvolvimento educacional. (ARAÚJO, 2016, p. 18).

Inferimos, dessa citação, que estamos no terceiro momento da avaliação, agora atrelada fortemente a *accountability* e marcada pelo sistema, que tem o objetivo de mensurar a educação,

chegando à era contemporânea da epistemologia como atividade científica especificamente em 1934, com os trabalhos de Ralph Winfred Tyler (1902-1994)²⁸, teórico que instituiu o termo avaliação educacional e criou um modelo sistemático para controlar as atividades mais diretamente ligadas à educação. (ARAÚJO, 2016, p. 38).

Já Freitas (1995, p. 143, grifos do autor), que trabalha com categorias em pares, relaciona a avaliação a objetivos como um par dialético, por estar associada a dois níveis que interagem entre si, quais sejam: “seus efeitos no interior da sala de aula, como avaliação/objetivos *do ensino*, e no nível da escola como um todo, na forma avaliação/objetivos *da escola*, expressos em um projeto político-pedagógico (formalmente ou não)”. É importante ressaltar que, nesse estudo, tomamos o segundo nível apontado por Freitas, pois entendemos que o mesmo permite revelar quais os reais interesses dessas avaliações, já que abrange o contexto macro e micro, o que possibilita uma série de intervenções.

O Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), vem implementando, desde 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE, que se caracteriza como avaliação externa em larga escala e avalia as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática. As informações coletadas a cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos. (SEDUC, 2017).

Realizada de forma censitária, essa avaliação abrange as escolas estaduais e municipais, tendo como orientação Matrizes de Referência alinhadas com as do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Por considerar a importância da avaliação como instrumento eficaz de gestão, a SEDUC ampliou, a partir de 2007, a abrangência do SPAECE, incorporando a avaliação da alfabetização e expandindo a avaliação do Ensino Médio. (SEDUC, 2017).

²⁸ **Ralph W. Tyler** (1902-1994) foi um educador americano que trabalhou no campo da avaliação. Ele serviu e aconselhou vários organismos que estabeleceram diretrizes para o gasto de fundos federais e influenciaram a política subjacente à Lei do Ensino Fundamental e Médio, de 1965. Tyler presidiu o comitê que desenvolveu a Avaliação Nacional do Progresso Educacional (NAEP). Ele foi chamado por alguns como "o pai da avaliação e da avaliação educacional", segundo referência de Neto (2007).

É desta forma que o SPAECE passa a ter três focos: Avaliação da Alfabetização – SPAECE-Alfa (2º ano); Avaliação do Ensino Fundamental (5º e 9º anos); Avaliação do Ensino Médio (3a séries).

Segundo a SEDUC (2017), a idealização do SPAECE-Alfa surge em decorrência da reconhecida importância da alfabetização das crianças logo nos primeiros anos de escolaridade, expressa através do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O SPAECE-Alfa consiste numa avaliação anual, externa e censitária, para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da Rede Pública (estaduais e municipais), possibilitando construir um indicador de qualidade sobre a habilidade em leitura de cada aluno, o qual permite estabelecer comparações com os resultados das avaliações realizadas pelos municípios e pelo Governo Federal (Provinha Brasil).

Sabemos que:

O município de Fortaleza continua avançando nos resultados do Spaece, realizado anualmente pelo governo do Estado para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos das escolas públicas municipais e estaduais. Em 2015, 146 escolas alcançaram nível desejável de alfabetização. Além disso, pela primeira vez, após 8 anos de avaliação, Fortaleza atingiu a proficiência média exigida, registrando a pontuação de 160,2. O número de escolas que estão no nível mais alto, o desejável, de aprendizagem em alfabetização passou de 20, em 2012, para 30, em 2013, 74, em 2014 e 146, em 2015. Fortaleza também cresceu 12,9 pontos na proficiência média dos alunos do segundo ano do ensino fundamental, aumentando de 131,4 pontos, em 2012, para 147,3, em 2014 e 160,2 em 2015. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2020).

A informação fornecida pela Prefeitura de Fortaleza, comprova o quanto a rede municipal de ensino privilegia a avaliação externa de forma a obter grandes resultados numéricos como se estivesse alcançando a tão desejada ‘qualidade’ no ensino.

Segundo Fernandes (2016),

o sistema brasileiro de educação básica foi sendo construído ao longo de décadas e encontra-se hoje edificado sobre um tripé formado por: 1) Descentralização na oferta dos serviços educacionais: a oferta de educação básica está a cargo de estados e municípios. 2) Critérios de financiamento definidos pela Federação: determinação de vinculação orçamentária para cada uma das esferas de governo e critérios de distribuição dos recursos, dentro dos estados, de acordo com as matrículas. 3) Avaliação centralizada: um sistema de avaliação que permita a comparação entre unidades da Federação, entre redes de ensino e entre escolas. (FERNANDES *apud* HORTA NETO, 2016, p. 101).

Essa avaliação centralizada é que permite essa repercussão de resultados na educação entre os municípios, tornando-se “um elemento que dá maior coerência ao sistema

brasileiro de educação básica” (FERNANDES, 2016, p. 102), o que proporciona as comparações entre escolas. Dessa forma, é que surge espaço para a prática de *accountability* no sistema de ensino. (FERNANDES, 2016).

Sabemos também que, cada vez mais, constatamos na legislação uma busca constante pelos resultados a partir da avaliação, tanto é que, em 2017, o Ministério da Educação aprimorou o processo de avaliação do ensino com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB). Essa iniciativa permite aos gestores de educação locais ir além da análise da aprendizagem dos alunos, já que esse novo sistema amplia os indicadores educacionais e possibilita às escolas melhorar a gestão, diminuir as desigualdades no ensino e investir na formação docente. (BRASIL, 2017).

Entretanto, “A meta declarada é a de melhorar a eficácia do ensino, reduzir as desigualdades e diferenças de desempenho entre grupos de alunos (a equidade), enfim controlar ou então reduzir os custos, ou seja, melhorar a eficiência. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 882), contrariando assim, o interesse pelo processo da educação que vem sendo reduzido em prol do resultado.

Conforme já vimos, a avaliação em larga escala apareceu nas recomendações internacionais para a educação desde os anos de 1990, dessa forma, foi possível constatar uma resposta para a nossa segunda questão da pesquisa, ou seja, a avaliação não ‘surgiu’ como uma mágica, uma vez que o próprio contexto político-econômico do país favoreceu a sua disseminação como uma ‘ideologia’ a ser almejada a partir de uma política pública aos moldes de *accountability*, razão pela qual seja relevante agora discutir a relação da avaliação com a política de *accountability* na próxima subseção.

3.2 Política de *accountability* e avaliação: a busca por resultados

De acordo com os estudos de Afonso (2019),

Já foi escrito em inúmeras oportunidades, e por autores de orientações muito distintas, que a complexidade da *accountability*, nomeadamente no campo das políticas públicas, não se compadece com estudos assistemáticos e descontínuo, sob pena de gerarmos mais entropia analítica. Espero não contribuir para isso se sugerir que vale a pena aprofundar mais (e criticamente) o facto de a *accountability* ser também um instrumento de regulação social como, aliás, tem sido a avaliação nas últimas décadas.²⁹(AFONSO, 2019, p. 14).

²⁹ Ver: SCHNEIDER; NARDI. In AFONSO, 2019, p. 14.

Para Shiroma e Evangelista (2011) ‘avaliar é preciso’ em decorrência de aferir a situação do aluno, para reverter o quadro, caso ele esteja abaixo da média, elas nos chamam a atenção que no âmbito dessas políticas, eivadas do discurso ‘melhorar a qualidade da educação’, o que se observa é a reificação da qualidade, ou seja, a qualidade, que é subjetiva, agora está sendo objetivada em resultados. Está tornando uma ‘coisa’, um objeto que pode, a qualquer tempo, ser trocado ou ser descartado, em prol de resultados que sirvam para o setor econômico.

No mundo inteiro, ao longo dos últimos anos – em especial a partir dos anos 1990 -, muita importância tem sido dada às medidas dos resultados do processo educacional para iluminar as políticas da área. (HORTA NETO *et al*, 2016).

Ressaltamos que “a reforma do Estado, proposta na década de 1990, vai delinear as políticas educacionais no Brasil, na medida em que propõe a avaliação externa como mecanismo de controle e regulação do Estado” (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 463), em que os resultados passaram a ser significativos a partir de notas e dos resultados obtidos por meio de avaliações como o SAEB e a Prova Brasil.

Na verdade, foi dada prioridade a intervenções de natureza avaliativa, como é o caso da implantação do Censo Escolar, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (Provão), bem como, no campo da gestão, estimulou a autonomia nas escolas e deu atenção a grupos específicos tais como: a educação de jovens e adultos e a educação indígena. (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Esse novo sistema de avaliação – SAEB - está previsto no Plano Nacional da Educação (PNE)³⁰ e servirá de fonte de informação para avaliar a qualidade da educação e orientar políticas públicas voltadas para esse nível de ensino; produzir informações a partir de indicadores de rendimento escolar - referente ao desempenho dos estudantes, apurado em exames nacionais - e de avaliação institucional, que levanta dados relativos a características como perfil do aluno e dos profissionais da educação e também trará inovações no cálculo do IDEB. (BRASIL, 2020).

Já o Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e

³⁰ Atualmente temos o Plano Nacional de Educação criado pela Lei N.º 13.005/2014, com vigência de 10 (dez) anos, constando vinte metas a serem atingidas, as quais serão monitoradas por um conjunto de indicadores selecionados pelo MEC e pelo INEP. (BRASIL, 2014)

realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país, abrangendo as diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional: Ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio); Educação especial – modalidade substitutiva; Educação de Jovens e Adultos (EJA);- Educação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). O Censo é regulamentado por instrumentos normativos, que instituem a obrigatoriedade, os prazos, os responsáveis e suas responsabilidades, bem como os procedimentos para realização de todo o processo de coleta de dados.

Segundo o ministro Mercadante, à época, se manifestou: “Até então, a avaliação da educação era só aprendizagem e fluxo (aprovação e abandono escolar); agora, vai incluir governança, incorporar os indicadores internacionais e formação docente” (BRASIL, 2017). Segundo seus idealizadores na prática, o Sinaeb corrige as desigualdades na avaliação educacional, incluindo a análise da universalização do atendimento escolar, a valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática, além de indicar caminhos de superação das dificuldades educacionais. (BRASIL, 2017).

Foi por meio do SINAEB que as escolas passaram a ter retorno dos microdados do Censo da Educação Básica de forma direcionada para que saibam como estão seus estudantes. “Isso permite um avanço na autoavaliação e no processo de aprimoramento da escola, considera as condições em que o aprendizado se deu”, afirmou o ministro. (BRASIL, 2017) O sistema também trará inovações no cálculo do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), e, além de avaliar o acesso dos alunos à escola e à aprendizagem, o IDEB vai fazer uma análise mais profunda, que leva em conta a evolução das notas entre as séries do ensino fundamental de uma escola.

Ressaltamos que o SINAEB está previsto no Plano Nacional da Educação (PNE) e servirá de fonte de informação para avaliar a qualidade da educação e orientar políticas públicas voltadas para esse nível de ensino, cuja iniciativa substitui o modelo anterior, adotado no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SINAEB integra as avaliações já existentes e insere parâmetros que possibilitam medir a qualidade do ensino em suas múltiplas dimensões.

Com base em projetos já desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a novidade foi a criação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI), prevista para ocorrer de dois em dois anos. O ciclo avaliativo teve início em

2017 e realizou diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e particular do país. (BRASIL, 2017).

Segundo o PNE EM MOVIMENTO (2017), a proposta do SINAEB apresenta cinco diretrizes: universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do aprendizado, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática e superação das desigualdades educacionais. Essa proposta resulta da necessidade de contemplar e traduzir, no terreno da avaliação, as demandas da sociedade brasileira por educação inclusiva, equitativa, laica e de qualidade, expressas no PNE. (PNE, 2017).

Diante dessas circunstâncias, podemos afirmar que, além de consagrar o SINAEB, o que nos proporciona mais informações,

o atual PNE introduziu uma modificação de extrema relevância para o debate educativo atual no que diz respeito às informações produzidas pelas avaliações em larga escala: alçou os indicadores institucionais ao mesmo patamar dos indicadores de rendimento (HORTA NETO *et al*, 2016, p. 28).

Segundo ainda Horta Neto *et al* (2016, p. 29):

A proposta que vem sendo construída aponta que o Sinaeb é mais que um sistema de indicadores, possuindo outros componentes estruturantes, tais como: a pactuação com os entes federados para sua governança, coordenação e implementação; a construção de coletas de dados flexíveis, capazes de investigar novas problemáticas e de produzir dados para avaliar políticas e programas educacionais; e a utilização de outras bases de dados, tais como registros administrativos ou pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tanto para compor seus indicadores quanto para efetuar o monitoramento e as avaliações que estão no seu escopo.

Entretanto, os autores ressaltam que é necessário compreender o que é um sistema de indicadores, citando Tiana Ferrer (1997) em que a mesma define como sendo um conjunto organizado e coerente de medidas capaz de refletir adequadamente tanto uma realidade complexa quanto as relações existentes entre suas partes, apoiando-se em alguma teoria ou modelo do processo educacional, ou seja, as teorias existentes ainda não dão conta desse processo educacional de mostrar resultados numéricos, quantitativos.

Acontece que, nem tudo o que conta em educação é mensurável ou compatível (AFONSO, 2009a), portanto, há que se atentar para as estratégias usadas na educação básica para intervir na promoção de qualidade no ensino com a inserção de políticas de *accountability* nas

políticas educacionais brasileiras, justificada pelo PREAL como uma necessidade para os países da América Latina e Caribe.

Ainda como informação pertinente a esta pesquisa, ressalta-se o fato de que os programas e as ações seguem os objetivos estratégicos do Compromisso Nacional pela Educação Básica, iniciativa anunciada em julho de 2019 pelo MEC, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Udime), com o objetivo de tornar o Brasil referência em educação básica na América Latina até 2030. (BRASIL, 2020).

Shiroma e Evangelista (2011) levantam a questão sobre investir na qualidade do ensino com baixos custos, quando mostram que “a Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e cultura³¹ (UNESCO, 1998) afirma que os professores começam a ser vistos mais como um custo do que como um meio de desenvolvimento educativo” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 138), ou seja, agora a visão é a de que professor têm altos custos para o sistema, argumentação que embasará as decisões do Estado em relação às políticas educacionais, uma vez que,

a argumentação construída no relatório *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers* da Organização Internacional do Trabalho (ONU, 1996) assinala que a educação foi sujeitada à mesma lógica de corte de custos das forças de mercado que é aplicada ao sistema geral de produção: se há pessoas qualificadas que querem ensinar recebendo abaixo dos valores legais, por que não contratá-las? (OIT *apud* UNESCO, 1998). Na mesma linha, encontramos a recomendação do Fundo das Nações Unidas para a Infância de se contratar professores “baratos” (*cheap teachers*) (BUCKLAND *apud* SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 138).

³¹ Vale ressaltar que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades. A Representação da UNESCO no Brasil foi estabelecida em 1964 e seu Escritório, em Brasília, iniciou as atividades em 1972, tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social. Desenvolve projetos de cooperação técnica em parceria com o governo – União, estados e municípios –, a sociedade civil e a iniciativa privada, além de auxiliar na formulação de políticas públicas que estejam em sintonia com as metas acordadas entre os Estados Membros da Organização. Essa organização atua em várias áreas, dentre elas a educação, em cujo setor, a principal diretriz desse órgão é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países. (UNESCO, 2020)

Analisando essa argumentação, é visível a relação estreita entre a educação e o mercado, de forma que ambos serão tratados nas políticas como tendo os mesmos interesses, ou seja, comerciais, fazendo questionar a quem de fato interessa uma mudança no meio educacional com determinados objetivos vinculados, exclusivamente, a resultados quantificados, contradizendo o *fim* da educação, que é a humanização.

Afinal,

a reforma do Estado brasileiro procurou implantar uma administração mais gerencial e menos burocrática, como resposta a uma crise fiscal e estrutural, cujo objetivo era reduzir os custos do Estado e tornar mais eficiente sua administração. Entre os princípios da Nova Gestão Pública ou new public management, estão o fortalecimento do Estado, a sua regulação e a necessidade de adequar ações em prol de uma administração eficiente e voltada para o controle de resultados. (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 462).

Dessa forma, essas autoras lançam mão de outras categorias, como: resultados, gerencialismo, atomização do controle, burocratização, nova governabilidade, *accountability* etc., para mostrar a dimensão que ganha discutir a avaliação e a responsabilização quando envolve órgãos externos e alheios à cultura de nosso país e nossos valores, e inculcar uma cultura de perseguir resultados que pode gerar análises equivocadas. Esse equívoco se dá por não se levar em consideração as condições sociais e específicas de cada país, o que mostra a quem interessa uma mudança na educação: aos criadores da educação como mercado que querem atualizar a forma de gestão de professores em países da América Latina e Caribe, considerados os que menos avançaram na educação.

Nesses moldes capitalistas a educação é tomada como um ‘negócio’ que dá lucro, cujo discurso é ‘investir nesse meio para alcançar o desenvolvimento de uma nação’, como se, de fato, pudéssemos tomá-la como uma mercadoria negociável. Segundo Mészáros, esse fato é preocupante, pois “o impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema” (MÉSZÁROS, 2008, p. 35), razão por que se torna urgente a compreensão da educação para além desse sistema que legitima os interesses dos dominantes.

Segundo Horta Neto (2018, p. 100) “a avaliação em larga escala no Brasil dá um passo para além da perspectiva de avaliação para diagnóstico e incorpora a noção de *accountability*”. O modelo de *accountability* foi implantado no Brasil através da regulamentação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de 2005, por meio da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2007, que será tratado mais adiante. No

entanto, é necessário entendermos como e por que se “abriram as portas” para esse modelo, pois os estudiosos apontam que,

na América Latina, onde projetos nacionais, regionais e internacionais têm sido introduzidos para um desenvolvimento orientado para o mercado, com base na concorrência internacional, o *Centro Latinoamericano da Administración para el Desarrollo* (Clad) vem exercendo importante papel orientador no campo da administração pública e na adoção do que designa de reforma gerencial. (SCHNEIDER; NEIDER, 2019, p. 38).

O Centro Latinoamericano da Administración para el Desarrollo (Clad)³² promoveu muitas discussões em torno das intervenções de organizações internacionais, que estão alheias à situação local de sociedades da América Latina, vejamos a posição deste em relação aos serviços públicos:

O Centro ressalta que nos últimos anos as atenções recaem sobre a necessária ampliação da transparência nos serviços públicos e que, embora considere fundamentais os passos dados na década de 90, a responsabilização da administração pública não logrou maiores avanços, especialmente pela forma dispersa e desarticulada com que foi realizada. Como se pode depreender, assente na nova gestão pública latino-americana, a responsabilização ganha força na agenda política da América Latina. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 38-39).

O Clad fez uma análise da trajetória da recente gestão pública e um apontamento de prioridades que respondem por uma atualização da agenda modernizadora para o século 21 (SCHNEIDER; NARDI, 2019), citando cinco ‘domínios’, vejamos:

Nesse sentido são mencionados cinco domínios que, tanto foram importantes para as reformas administrativas da região desde a segunda metade da década de 90, como ainda constituem a agenda para o mundo ibero-americano: democratização e responsabilização da gestão pública; profissionalização da função pública; novas tecnologias de gestão; gestão por resultados orientados para o desenvolvimento e mecanismos de governança. A esses domínios, o documento junta um último aspecto: a promoção de uma cultura de qualidade na gestão dos serviços públicos. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 39).

Atentando à realidade latino-americana, no campo educacional, essa influência atinge o propósito da nova gestão pública que “tem sido interpretado como resultado de um novo rearranjo no nível macro, redefinindo as bases a partir das quais se assenta uma nova regulação social” (OLIVEIRA; PINI; FELDFEBER *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 40), disseminada por programas que carregam o lema de que para “combater problemas de baixo

³² Mais informações no site para pesquisa é <https://clad.org/>.

rendimento dos estudantes dos países latino-americanos é necessário que se faça uso de ferramentas capazes de exercer pressão sobre todos os níveis e setores educacionais de um país” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 19).

Essa circunstância nos coloca numa tensão quando se observa a diferença das realidades (locais e globais), principalmente numa sociedade de grandes desigualdades sociais como o Brasil, pois,

no âmbito local, remetem à comparação entre unidades subnacionais, locais e regionais, departamentais ou municipais, de modo a responsabilizar e exigir prestação de contas dos governos e representantes educacionais e realçam a importância de comparações entre países, a fim de informar e responsabilizar seus representantes educativos pelo desempenho das escolas, mediante classificação e comparação entre eles. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 19).

Para complementar, podemos dizer então que já se constata grandes evidências de como se alinham as bases da *accountability* na Educação Básica brasileira, que “consoante as recomendações internacionais, mormente aquelas provenientes de programas endereçados para a América Latina e Caribe” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 19), são direcionadas, exclusivamente, para o mercado.

Como consequências, numa visão ampla, afirmamos ainda que:

no contexto atual, aliás, somam-se as evidências deste recuo acentuado da democracia (ao qual não são indiferentes os partidos e movimentos populistas de direita que em vários países do mundo, dos EUA à Europa ou à América Latina, assumem agendas claramente hipernacionalistas, antidemocráticas, autoritárias e xenófobas), ao mesmo tempo em que o capitalismo continua a ocupar novos espaços nacionais e a transformar em mercadoria um número cada vez maior de bens e serviços, como a educação. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 11).

Não há como negar os interesses mercadológicos do Estado e seus governantes, mesmo diante de uma crise mundial, conforme afirma Afonso (2013):

Não há qualquer pudor por parte dos atuais governantes em estar a serviço de lógicas e interesses capitalistas, contrários ao interesse nacional, e em desprezar, na base de uma legitimidade diminuída, os anseios e direitos mais elementares dos cidadãos e cidadãs. No que diz respeito às decisões para a educação, as tensões são mais crescentes. Não há diálogo, nem concertação social. (AFONSO, 2013, p. 290).

Nesse sentido, o autor enfatiza que os interesses dos capitalistas não são os direitos mais elementares do cidadão como a saúde, a educação e o trabalho, e, sim, a produção de resultados que se apresentem úteis ao sistema. Dessa forma, o que vai predominar é a preparação dos indivíduos para o comércio, para ser um profissional qualificado e eficiente, que troque sua

força de trabalho, ilusoriamente “qualificada”, por uma suposta “remuneração”, que nunca vai condizer com seu esforço físico e mental, seu trabalho.

Portanto, compreendemos que a *accountability* na educação trará muitos impactos de forma a alterar não só a legislação e gestão escolares, mas nossas relações sociais e familiares e quando há predominância de um de seus pilares – a avaliação – se torna fundamental levantarmos discussões visando compreender sua legitimação nas políticas de governo do Estado do Ceará.

Afonso (2011), em uma entrevista, inseriu questões como a reforma educativa, implicações da avaliação sobre o corpo docente e a *accountability*, enfatizando a preocupação de continuar estudando a temática da avaliação, que é uma corrente dominante na educação, e, para tanto, justificou dessa forma:

A avaliação, como sabemos, diz respeito a uma problemática muito ampla e que permite uma pluralidade de olhares, frequentemente divergentes e até contraditórios, mas que são indispensáveis para dar conta das suas diferentes dimensões (sociais, políticas, simbólico-ideológicas, éticas, metodológicas, educacionais...). (AFONSO, 2013, p.288).

De fato, não se tem como negar acerca da complexidade da *accountability*, pois adentramos outros campos, como a regulação do Estado, e, revendo o modelo *Public Service Oriented*, constatamos que a administração sinaliza seu olhar “para o cidadão, mais relacionado ao valor de *accountability* como dever social de prestação de contas e ao conceito de equidade na prestação de serviços públicos” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 36), ou seja, temos aí questões políticas que se destacam, quais sejam: a descentralização, visando dinamizar a ‘participação’ do cidadão em processos políticos e, conseqüentemente, o conceito de cidadão fica muito mais ampliado, favorecendo ideologias de que todos os cidadãos podem participar de processos decisórios do Estado.

Nessa seara, emergem-se estruturas pós-burocráticas fortemente influenciadas pelo modelo gerencial, como a “introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade” (ABRUCIO *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 37) e a descentralização política, “apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*” (ABRUCIO *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 38), o que favorece a propagação de que uma gestão pública com referenciais

de eficiência, redução de custos e qualidade de prestação de serviços é o modelo ideal para alcançar resultados.

E “sob o lume das políticas de quase-mercado, o Estado determina objetivos e conteúdos educacionais (um currículo, por exemplo) e, ao mesmo tempo, permite que os produtos do sistema educacional sejam controlados pelo mercado” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 30), virando uma verdadeira panaceia na educação por favorecer a competitividade.

É nesse o contexto, da chamada ‘governança por resultados ou Estado-avaliador’, em que se busca performances e se materializa a avaliação externa, uma vez que “[...] no Estado avaliador a função e a oportunidade da avaliação são diferentes, pois estamos ante uma avaliação que torna menos importante o processo, por meio do qual se busca alcançar os objetivos, e mais importantes os resultados” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p.32), é o modelo de quase-mercado, o qual definirá objetivos das políticas públicas educacionais no Brasil.

Segundo Afonso (2013, p. 292),

os exames [...] são uma forma legítima de o Estado controlar o que se ensina e como se ensina nas escolas, ainda que devessem evitar a introdução de maior seletividade no sistema. No entanto, nunca são justificados como formas de controle, mas sim como formas de melhorar a qualidade da educação.

Apesar de usarem a prática de testes com o discurso de qualidade na educação, resta ainda uma grande incógnita a ser considerada: para quem se quer mostrar esses resultados? Há na verdade uma exposição de resultados para que fiquem estandardizados e chamem a atenção dos governantes.

Por esta razão o autor alerta:

Precisamos, por isso, levar a sério estas agendas e conhecê-las criticamente, em vez de lhes virar as costas como se não existissem. Só assim poderemos contrapor à corrente dominante formas alternativas e contra-hegemônicas de pensar a educação, a avaliação e a *accountability*. (AFONSO, 2013, p. 295-296).

E a situação vai se agravando com a globalização³³ uma vez que:

No campo educacional, em linhas gerais, o ideário neoliberal veio informado por reformas estruturais operadas com o selo da redução da presença do Estado na oferta e condução dos serviços educativos, redução essa seguida de processo crescente de subordinação das políticas educacionais à lógica econômica vigente, de proclamação das

³³ “Com a globalização neoliberal, na qual a competitividade é marca dominante, a forma política do neoliberalismo – *New Public Management* – tem como uma de suas características-chave o fato de “não funcionar *contra* o Estado, mas *através* dele”. (DALE *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p.33)

virtudes da gestão empresarial para uma melhor e moderna gestão da educação, entre outras. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p.33).

Dada a importância dessa citação, vejamos o que reverbera na América Latina:

No campo educacional, especialmente no tocante à realidade latino-americana, esse sinuoso, porém claramente orientado processo que deságua nos propósitos da nova gestão pública, tem sido interpretado como resultado de um novo rearranjo no nível macro, redefinindo as bases a partir das quais se assenta uma nova regulação social. Nessa direção, diz-se da existência de uma tensão entre as dimensões locais e globais, com a qual são forjadas novas formas de regulação que enfocam a transparência, para a sociedade, da responsabilidade pela gestão dos serviços. (OLIVEIRA; PINI; FELDFEBER *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 40).

Dessa forma, há muito o que se discutir quando se trata de Brasil, com alto índice de desigualdade social³⁴, mas foi no Estado do Ceará que foram, inicialmente, adotados modelos de políticas por resultado na educação mediante o Saeb e o IDEB, o que promove ainda mais discussões sobre a avaliação, como os dossiês³⁵ que são divulgados diariamente nas redes sociais acerca da avaliação.

Relevante se faz também entender que,

³⁴ Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Notícias**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso: 14 mar. 2020.

³⁵ Temos como exemplo: o **Dossiê: Política de Avaliação Externa e a Questão da Qualidade da Educação no Brasil** (2020), cujo conteúdo é: A avaliação é uma expressão de luta de interesses antagônicos e conflituosos, consiste em um campo de forças sociais que disputam a prerrogativa de definição da concepção de qualidade que se intenta construir na educação. Reconhecida como categoria central nas reformas educacionais tem se constituído em instrumento de gestão de redes de ensino e de responsabilização de profissionais da educação. Uma análise minuciosa do contexto político evidencia que a política de avaliação tem incidido sobre a escola básica e gerado, na comunidade educacional, um debate que oscila entre a defesa de uma política de avaliação regulatória, reconhecendo suas contribuições às críticas por compreendê-la como instrumentos de medida, monitoramento e controle dos sistemas educativos, servindo como uma “bússola” para guiar e planejar ações que primam por um determinado tipo de qualidade educacional. Na lógica governamental, a avaliação em larga escala se constituiu como uma resposta política e administrativa para subsidiar ações de melhoria da qualidade, pois se preocupa, essencialmente, em mostrar para a comunidade escolar e para a sociedade o que os educandos estão aprendendo. Assim, a avaliação se configura como ferramenta essencial da política de regulação educacional. De acordo com o discurso oficial, a avaliação tem contribuído para concretizar um processo mais transparente de prestação de contas à sociedade e de melhoria do debate dos órgãos públicos para o enfrentamento dos desafios da educação no país. Essa lógica das políticas de responsabilização vigentes induz a um conceito de qualidade restrita, à medida em que os testes estandardizados são concebidos como expressão de qualidade da escola pública. Neste aspecto, qualidade é entendida como medida restrita a exames numa lógica de responsabilização dos sistemas de ensino e de pressão sobre seus sujeitos. Vale destacar que essa lógica de qualidade não é compactuada por todos na sociedade. No cenário educacional existem críticas e alternativas a essa produção de qualidade. Nessa perspectiva, a concepção avaliativa possibilita respostas alternativas que contrariam a lógica de resultados, de produtos descontextualizados e preocupados mais em medir do que em interpretar os significados destas medidas no contexto social que afeta as escolas e seus sujeitos. No bojo dessas discussões esse dossiê tem como objetivo apresentar artigos, resenhas e entrevistas que discutam sobre a avaliação externa no Brasil e suas relações com a produção da qualidade educacional, nos diferentes níveis do ensino. Disponível em: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR. Acesso em: 03 mar. 2020.

Nesse contexto, é realçada a associação entre mecanismos de *accountability* e avaliação externa, que constitui medida inscrita do quadro de enfrentamento considerados necessários ante as exigências da contemporaneidade. Associação essa que põe à mostra o fato de a *accountability* estar na base das políticas atuais de avaliação externa e, portanto, constituírem peça marcante do processo de expansão e fortalecimento dos sistemas nacionais e internacionais de avaliação, fenômeno que tem relação com o contexto no qual se inserem as políticas educacionais na atual fase de desenvolvimento do capitalismo. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 19, grifos dos autores).

Schneider e Nardi (2019), citando os estudos de Maroy e Voisin (2013), afirmam que os autores debateram acerca de transformações recentes das políticas de *accountability* na educação, inclusive citam e descrevem dimensões³⁶ comuns e dimensões distintas às políticas de regulação educativa por resultados na tentativa de esclarecer a tendência a que veio a aplicação de políticas de *accountability* na educação.

O que se constata, preliminarmente é que,

tendo uma maior amplitude, a *accountability* é certamente um dispositivo, ainda mais eficaz do que avaliação, para que sejam atingidos determinados objetivos convergentes com o funcionamento do sistema capitalista, com uma determinada concepção e prática de democracia política e com a indução de certos padrões de coesão social”. (AFONSO, 2019, p. 14).

Segundo Loureiro; Cruz; Barbosa; Holanda (2020), o Ceará inovou em sua política educacional ao criar um mecanismo de incentivos financeiros para estimular a melhoria do desempenho dos alunos, pois, “como o ensino fundamental é ofertado, principalmente, pelos municípios, o governo estadual criou um mecanismo de financiamento baseado em resultados para promover melhorias nos resultados da aprendizagem” (p. 09), o que proporcionou reformas vinculando a transferência do imposto sobre o consumo para os municípios aos seus resultados educacionais, fazendo com que a qualidade da educação se tornasse prioridade para os prefeitos.

Dessa forma, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma das receitas mais importantes para os governos subnacionais e o Ceará foi o primeiro estado a implementar um critério baseado em desempenho para a transferência da cota-parte do ICMS,

³⁶ No tocante às dimensões comuns, uma primeira característica é que essas políticas impulsionam um novo paradigma político, segundo o qual a escola deixa de ser concebida como instituição, passando a ser um sistema de produção, cuja meta central é a melhoria de resultados. Uma segunda dimensão comum diz respeito aos objetivos operacionais das políticas de regulação por resultados. Eles são expressos no formato de dados quantitativos, de padrões ou referências úteis à confrontação de resultados obtidos. Daí a centralidade dos instrumentos desses resultados e do desempenho dos estudantes (*testing*), o que constitui a terceira dimensão comum às políticas de regulação por resultados. Por fim, uma quarta componente comum diz respeito às ferramentas de ação pública que tratam das consequências dessas avaliações e da prestação de contas, perfilando uma *accountability* dura, suave ou reflexiva. (MAROY; VOISIN *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 40-41)

tendo como principais componentes os resultados educacionais (18%), seguidos de um indicador de saúde (5%) e um de meio ambiente (2%). (LOUREIRO; CRUZ; BARBOSA; HOLANDA, 2020).

Como funciona:

A cota-parte do ICMS representa uma parcela expressiva dos orçamentos municipais no Ceará, o que torna a melhoria na qualidade da educação uma prioridade para os governos municipais, as secretarias de fazenda e os prefeitos. O mecanismo de incentivo à melhoria dos resultados educacionais no Ceará está conjugado à assistência técnica aos municípios. O governo estadual fornece assistência técnica aos municípios no âmbito do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), criado no Ceará em 2007 para prestar amplo apoio às escolas de administração municipal. As secretarias municipais de educação recebem orientações, treinamento e materiais didáticos estruturados com claras rotinas de ensino e que priorizam as habilidades essenciais, especialmente a alfabetização nos primeiros anos. O estado fornece formação e materiais para ajudar as secretarias municipais de educação a aumentar o tempo letivo em sala de aula, reduzir o número de turmas multisseriadas, adotar critérios meritocráticos na seleção de diretores escolares e oferecer incentivos - financeiros e não financeiros - aos professores cujos alunos atinjam as metas de alfabetização. O estado também oferece recompensas diretas às escolas de desempenho mais alto, desde que elas se empenhem em ajudar outras escolas com baixo desempenho. (LOUREIRO; CRUZ; BARBOSA; HOLANDA, 2020, p.09).

Conforme Loureiro, Cruz, Barbosa e Holanda (2020), esse modelo de financiamento baseado em resultados do Ceará é singular, pois utiliza apenas indicadores de resultado nas regras que regem suas transferências fiscais. A introdução de um mecanismo baseado em resultados envolve uma mudança de mentalidade e envia uma mensagem muito contundente: se uma entidade subnacional quiser mais recursos, precisará apresentar resultados e não apenas aumentar a cobertura dos serviços públicos.

Já deixamos ressaltado nesta pesquisa que o Banco Mundial interfere nas políticas públicas de um Estado, e este mecanismo de financiamento baseado em resultados, do Ceará, foi inspirado por um projeto de investimento desse Banco juntamente com o governo do Ceará, a partir do ano de 2005, por meio de uma série de projetos multissetoriais de investimento, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram concebidos para atingir resultados em vários setores (incluindo a educação) e essa experiência ajudou a motivar a criação de um novo instrumento de empréstimo no Banco Mundial, chamado *Program for Results* (PforR), o que ajudou a fortalecer a capacidade do governo estadual de identificar indicadores e metas.

A lógica de condicionar os desembolsos à consecução de metas de indicadores relevantes para os setores apoiados pelo projeto foi, posteriormente, replicada pelo governo do

estado do Ceará – fora dos projetos do Banco Mundial - ao redesenhar a redistribuição dos recursos do ICMS para os governos municipais. (LOUREIRO, CRUZ, LAUTHARTE E EVANS, 2020).

Segundo Araújo (2019), foi em nome de uma gestão pública por resultados que foi criada a Lei nº 14.023, do Ceará, que designou a distribuição da cota estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) para os municípios, de acordo com os resultados do SPAECE, estabelecendo

que: [...] 18% dos 25% da arrecadação do ICMS serão distribuídos ‘em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem’ (Art. 1º, Parágrafo Único, II). (BROOKE; CUNHA *apud* ARAÚJO, 2019, p. 93).

Portanto, o repasse do ICMS no estado do Ceará é legitimado pela Lei nº 15.922, de 15 de dezembro de 2015, que traz na redação do seu artigo 1º, parágrafo único, inciso II, uma nova designação acerca do público-alvo que será tomado como parâmetro para a distribuição da arrecadação do ICMS, estendendo-se também aos alunos do 9º ano do ensino fundamental, como mostra o trecho legal:

Art. 1º [...] II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015).

Nessas circunstâncias, o que vai restar aos gestores de escolas e aos prefeitos dos municípios é uma verdadeira corrida para melhorar os resultados da educação, o que favorece a competitividade entre os municípios, agravado ainda mais quando se cria prêmios, como foi o caso do Prêmio Escola Nota Dez. Segundo Araújo (2019, p. 93),

seguindo a trilha da política accountability, o estado do Ceará criou, em 2009, o Prêmio Escola Nota Dez, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Prêmio Aprender pra Valer, programas focados nos resultados de desempenho dos alunos, vinculados ao repasse de recursos, bem como à premiação por mérito e bonificação como reconhecimento ao cumprimento de metas e melhorias no aprendizado dos discentes.

O Prêmio Escola Nota Dez, foi criado mediante a publicação da Lei nº 15.923/2015, regulamentada pelo Decreto nº 32.079/2016, e objetiva valorizar a gestão educacional com foco na aprendizagem do aluno, servindo como estímulo ao desenvolvimento da excelência no âmbito do sistema público de ensino no Estado.

Diante de todas as questões apresentadas e levantadas acerca dos temas: Estado, gestão, avaliação, *accountability*, mercado, resultado, financiamento etc. percebemos que algo “assombra” nesse reino de políticas educacionais ou então nos “enfeitiça”. O que de fato se constata é a busca pelo lucro sem qualquer critério de respeito aos valores humanos, o que faz parte do objetivo do capitalismo, uma vez que “A política educacional de resultados toma os “resultados” isoladamente, descolados da realidade que os produziram, sendo apresentados como fetiche” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 144, grifo das autoras).

3.3 A avaliação externa na legislação da educação básica: ênfase ao IDEB

A institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi a entrada do sistema de avaliação externa no Brasil desde quando foi criado em 1995, o qual “permitiu a realização de um detalhado diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil em cada uma de suas unidades federativas” (FERNANDES, 2009, p. 100).

Acontece que, em 2005, foi aplicada pela primeira vez a Prova Brasil diferenciando-se do SAEB por ser na forma censitária, mas, em 2007, as duas avaliações se fundiram e passamos a ter uma única avaliação externa de caráter federal (FERNANDES, 2016), mantendo a forma censitária, a qual será discutida mais adiante.

É no contexto das avaliações externas e como consequência do processo que envolve a concepção de qualidade de ensino a partir de notas e resultados, que é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador do MEC elaborado pelo INEP, que reúne os dados do SAEB e da Prova Brasil. (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015).

Segundo Chirinéa; Brandão (2015, p. 463),

O IDEB é parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n.º 6.094/07), dispositivo legal que coloca em ação as 28 propostas contidas no PDE, cujo eixo principal é a qualidade educacional, bem como a mobilização social para atingir as metas estabelecidas pelo plano. Para tanto, empreende-se uma articulação entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade civil em prol da qualidade da educação.

O IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), realizados pelos estudantes ao final de cada etapa de ensino (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio), com informações sobre rendimento escolar (aprovação). (BRASIL, 2019).

Quanto ao desempenho escolar, este corresponde à nota média de português e matemática, padronizada numa escala de 0 a 10, de exames oficiais do Ministério da Educação, que são: a Prova Brasil, a Provinha Brasil e o SAEB.

Portanto, o cálculo do IDEB, para os municípios e as escolas leva em conta os resultados na Prova Brasil, exame não amostral que avalia somente estudantes da rede pública, ou seja, esses resultados retratam apenas a situação da rede pública, cuja fórmula está disponibilizada no site do IDEB, sintetizada com exemplos a seguir: se numa escola cuja taxa de aprovação seja 0,8 e o desempenho escolar, 6, o IDEB será 4,8, na escala de 0 a 10. Como calcular: $0,8 \times 6 = 4,8$. Parece até ser simples, afinal, usamos contas básicas, como multiplicar.

No entanto, compreender esse cálculo exige mais que o uso de conta básica da matemática, uma vez que aquela simples fórmula, na verdade, é oriunda de outras fórmulas que envolvem outras variáveis que estão implícitas no cálculo, de forma que precisam serem analisadas na sua origem, como as taxas de rendimento escolar, por exemplo, que são coletadas na segunda etapa do Censo Escolar, denominada módulo Situação do Aluno.

Nesse módulo, os respondentes preenchem as seguintes informações: a) **rendimento** - ‘aprovado’, ‘reprovado’; b) **movimento** – ‘falecido’, ‘deixou de frequentar’, ‘transferido’ e c) **curso** - ‘em andamento’, ‘sem movimentação’, taxas estas consideradas fundamentais para a verificação e o acompanhamento do rendimento escolar da escola e do município.

Essas taxas de rendimento abrangem conceitos de: ‘aprovado(a)’, reprovado(a)’, ‘abandonou’, ‘falecido(a)’ e SIR (sem informação de rendimento), esclarecendo que são as matrículas consideradas para o cálculo de rendimento (MTR), que são iguais ao total de matrículas declaradas na matrícula inicial do ensino fundamental e médio da modalidade regular (MI) menos os falecidos (FAL) e as matrículas que foram consideradas como SIR, sintetizadas na fórmula: $MTR = MI - FAL - SIR$, ou seja, a partir do resultado dessa fórmula é que saberemos a soma das matrículas com informação de ‘aprovado’, ‘reprovado’ e ‘abandono’, que por sua vez, fará parte do cálculo do IDEB no item ‘taxas de rendimento’ e ‘abandono escolar’.

Nessa etapa, aqueles que as preenchem responderão aos quesitos que fazem parte de um Relatório, denominado *Relatório de Gestores*, disponível no sistema da escola, e, segundo consta, as informações ali preenchidas devem refletir a realidade dos alunos quanto ao preenchimento ou não dos requisitos de aproveitamento e frequência ao final do ano letivo. (INEP, 2020).

Mas essas taxas de ‘Aprovação’, ‘Reprovação’ e ‘Abandono’ serão usadas em outra fórmula para indicar a percentagem de alunos ao final do ano letivo, que é o ‘número de alunos’ (FAL), sendo assim descritas:

Tabela 1 – Cálculos das taxas e do rendimento.

TAXAS	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação	Taxa de Abandono
Descrição	Indica a percentagem de alunos que, ao final do ano letivo, alcançaram os critérios mínimos para a conclusão satisfatória da etapa de ensino na qual se encontrava.	Indica a percentagem de alunos que, ao final do ano letivo, não alcançaram os critérios mínimos para a conclusão da etapa de ensino na qual se encontrava.	Indica a percentagem de aluno que deixaram de frequentar a escola após a data de referência do Censo.
Fórmula	$= [APR / (APR + REP + ABA)] \times 100$	$= [REP / (APR + REP + ABA)] \times 100$	$= [ABA / (APR + REP + ABA)] \times 100$
DESCRIÇÃO DAS TAXAS QUE FAZEM PARTE DO CÁLCULO DA FAL (número de alunos)			
APR – Número de matrículas aprovadas;			
REP – Número de matrículas reprovadas;			
ABA – Número de matrículas que Deixaram de frequentar;			
SIR – Número de matrículas sem informação de rendimento escolar, falecimento ou abandono;			
N – Número de matrículas de escolarização do Censo Escolar 2015			
Taxa de não resposta – TNR = $[SIR / (APR + REP + ABA + SIR)] \times 100$			

Fonte: Autoria própria baseada no Inep (2020).

Conforme se observa nas fórmulas, todas são multiplicadas por 100, uma vez que se considera que a soma das taxas de aprovação, reprovação e abandono devem representar 100% das matrículas consideradas para o cálculo, informações estas que serão disponibilizadas mediante Relatórios. E quanto à Taxa de Não Resposta (TNR), por ela é possível verificar a representatividade das taxas de rendimento escolar, portanto, indica a percentagem de alunos que não tiveram as informações de rendimento/movimento computadas na situação do aluno por falta de informação ou por inconsistências. (INEP, 2020).

Dessa forma, o que se observa nos resultados, quando se busca entendê-los, é que um cálculo segue o outro, de forma que vai obedecendo fórmulas intrinsecamente relacionadas, que, se não compreendermos uma, jamais conseguiremos entender as demais, uma vez que o próprio cálculo atrela muitas variáveis, que sozinhas, não dão conta de atender à interpretação concreta daquele número. Por essa razão, buscamos entender nesses resultados numéricos o processo pelo qual a educação tem se submetido: se em busca de qualidade ou em busca de exposição e/ou ostentação de números congruentes com as metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Numa visão geral, o número de matrículas considerado para o cálculo das taxas de rendimento depende de três taxas: taxa de aprovação, taxa de reprovação e taxa de abandono, as quais são responsáveis por transmitir a realidade dos alunos de cada escola, todavia, só em termos de presença.

Ressaltamos que a coleta de dados das escolas tem caráter declaratório e é dividida em duas etapas. A primeira etapa consiste no preenchimento da Matrícula Inicial, quando ocorre a coleta de informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula. A segunda etapa ocorre com o preenchimento de informações sobre a Situação do Aluno e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos ao final do ano letivo.

Segundo Horta Neto (2018),

a partir do ciclo de 2005, a aplicação dos testes passou a ser censitária para o 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas. Isso permitiu a divulgação dos resultados por escola, permitindo a incorporação da noção de *accountability* nas políticas educacionais brasileiras por meio de um indicador nomeado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (HORTA NETO, 2018, p. 44).

Dessa forma, depreendemos que o IDEB foi criado para monitorar a trajetória que segue a educação, mediante avaliação de larga escala, e proporcionar o uso da *accountability* na educação, cujas políticas públicas, em sua base, emergem conceitos de ‘qualidade da educação’ e de ‘responsabilização’, a serem usados para consolidar seus objetivos através de legislação, de forma que proporcione um espetáculo de números.

Entretanto, segundo estudos de Horta Neto (2018), esse índice possui limitações de natureza técnica e de ordem política, razão pela qual deve se atentar a essa obsessão por resultados a partir de um índice que não revela a essência do processo de educação, que é a humanização.

Considerado sintético, por limitar as informações, esse índice só mostra as informações que interessam mensurar, prescindido daquelas relacionadas às condições subjetivas de cada indivíduo, encobrendo as condições socioeconômicas de cada um, e conseqüentemente, a desigualdade social. Horta Neto et al (2016, p. 28), que lançaram seus apontamentos críticos feitos ao IDEB, afirmam:

parece-nos que as limitações relativas ao emprego do IDEB para o trabalho de diagnóstico, monitoramento e avaliação da educação básica, especialmente do ponto de vista da gestão governamental, podem ser superadas por um sistema de indicadores, que, ao tratar de várias facetas das dimensões educacionais – inclusive as que foram

sintetizadas pelo referido índice -, conseguiria iluminar, de maneira mais ampla e específica, os aspectos da realidade educacional que precisam ser reconhecidos e aprimorados.

Entretanto, o que se observa é que entidades internacionais destacam avanços na educação do Brasil, o qual é destaque em escolarização e mercado de trabalho, investimento por aluno, participação na educação e ambiente escolar, de acordo com a publicação *Education at a Glance* (2014), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os dados dessa instituição mostram que, entre 2005 e 2012, as matrículas de crianças de quatro anos de idade no país aumentaram, aproximadamente, 24 pontos percentuais, atingindo 61% de cobertura, ultrapassando a Finlândia (59%) e aproximando-se da Polônia (65%). Em média, nos países da OCDE, uma criança de cinco anos tem a expectativa de permanecer no sistema educacional mais de 17 anos, antes de atingir os 40 anos de idade. No caso brasileiro, uma criança dessa idade terá estudado 16,3 anos em média ao atingir os 39 anos, patamar semelhante ao do Chile (16,5) e ao do Japão (16,3).

Os números do Brasil, na pesquisa do OCDE, mostram que o país tem feito um “esforço significativo no sentido de ampliar investimento”, ressaltou o ministro de Educação, Henrique Paim (1998). O gasto público total brasileiro em educação, no ano de 2012, representava 6,4% do Produto Interno Bruto (PIB). O percentual está acima da média da OCDE (5,6%). O documento aponta ainda que, no Brasil, cerca de 86% da população que possui ensino superior está empregada. No ensino médio, a proporção de pessoas inseridas no mercado de trabalho é de 77%.

As informações do Brasil são repassadas à OCDE pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que também participa da construção do estudo, com a sugestão de quais indicadores devem compor a publicação. Os dados educacionais usados no estudo são referentes ao ano de 2012 e os dados financeiros no ano de 2011.

O *Education at a Glance* é um estudo anual e apresenta dados sobre a estrutura, o financiamento e o desempenho de sistemas educacionais de 34 países membros da organização, além de nações parceiras e integrantes do G20. O objetivo é traçar uma visão geral dos sistemas educacionais desses países e possibilitar aos gestores a comparação internacional de aspectos de políticas nessa área, além de fomentar a reflexão sobre os esforços empreendidos no setor.

A OCDE, em Relatórios sobre Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil; Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados; Políticas

e serviços públicos, como educação, saúde, previdência, infraestrutura e saneamento, informa que os dados são cada vez mais formulados e prestados por meio de diferentes níveis de governo (nacional, regional e local), criando desafios de coordenação e governança de discutir temas pertinentes à educação do Brasil.

O relatório descreve como os 33 tribunais de contas brasileiros podem aplicar a função de controle – como auditorias – para contribuir para maior eficácia e coerência das políticas públicas descentralizadas. O relatório apresenta os resultados de um projeto de 3 anos que visou aprimorar a atuação conjunta dos tribunais de contas, focando no setor da educação como área piloto para o teste da aplicação de indicadores na seleção estratégica de auditorias.

Além disso, o relatório ainda propõe um referencial para que as instituições de auditoria possam avaliar a governança multinível e explorar modelos de governança que podem ser adotados para garantir a colaboração entre os tribunais. Tais abordagens podem inspirar e informar outras entidades fiscalizadoras superiores que também sejam responsáveis por auditar políticas públicas e programas descentralizados envolvendo governos central, regional e local.

Entretanto, para Horta Neto (2018) o IDEB tem limitações tanto técnicas como políticas, aspecto este pouco explorado pelos governos e pela imprensa, razão pela qual deveria ser usado de forma mais criteriosa e não indiscriminadamente como vem acontecendo.

Portanto, tomando a assertiva de que há uma *accountability* educacional nas nossas políticas educacionais e por estarem relacionadas de forma intrínseca com os ditames do capitalismo, conforme exposto nas subseções anteriores, empreenderemos esforços para tentar detectar de que forma se apresenta na legislação da Rede Municipal de Ensino em Fortaleza, no período de 2013 a 2019, para as séries iniciais (1º ao 5º ano), além das intenções existentes nas entrelinhas das normas e leis vigentes, assunto a ser tratado na próxima seção dessa pesquisa.

4 REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: LEGISLAÇÃO E REVERBERAÇÕES DAS POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*

A investigação tem de se apropriar da matéria [Stoff] em seus detalhes, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e rastrear seu nexos interno. Somente, depois de consumado tal trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. (MARX, 2017, p. 90).

A Rede de Ensino de Fortaleza é conhecida como a quarta maior das capitais brasileiras em número de matrículas (antecedida por São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus), e primeira do Nordeste, conforme o Censo Escolar 2019³⁷, com mais de 228 mil alunos matriculados no ano corrente. Pelo quinto ano consecutivo, essas escolas alcançaram os melhores resultados no Sistema de Avaliação Permanente da Educação Básica do Estado do Ceará (Spaace) e no Spaace-Alfa³⁸, sendo homenageadas no Prêmio Escola com Excelência em Desempenho (Pemed)³⁹. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2020)

³⁷ O Censo Escolar é realizado anualmente. O período de coleta é definido por meio de Portaria, e, nos últimos anos, o início da coleta tem sido a última quarta-feira do mês de maio, instituída como o Dia Nacional do Censo Escolar, conforme a Portaria MEC nº 264/07. Essa data de referência foi escolhida para se adequar ao calendário escolar de um país com a grandeza e a diversidade do Brasil. É importante salientar as Responsabilidades e Deveres no Censo, o qual é realizado de forma descentralizada, por meio de uma colaboração entre a União, os estados e os municípios. De acordo com a Portaria MEC nº 316, de 4 de abril de 2007, as atribuições dos diferentes atores no processo são: a) ao Inep cabe definir e disponibilizar para os demais atores o cronograma anual de atividades, os instrumentos e os meios necessários à execução do Censo; estabelecer mecanismos de controle de qualidade da informação; organizar e enviar para publicação os resultados; além de avaliar e acompanhar todas as etapas do processo censitário, a fim de garantir o alcance de seus objetivos e o aperfeiçoamento constante; b) aos gestores dos sistemas estaduais e municipais de educação cabe treinar os agentes que coordenarão o processo censitário nas respectivas escolas vinculadas; acompanhar e controlar toda a execução do processo censitário no seu território; zelar pelo cumprimento dos prazos e normas estabelecidas, bem como responsabilizar-se solidariamente pela veracidade dos dados declarados nos seus respectivos sistemas de ensino; c) aos diretores e dirigentes dos estabelecimentos de ensino público e privado cabe responder ao Censo Escolar da Educação Básica, no Sistema Educacenso, responsabilizando-se pela veracidade das informações declaradas. Com relação às responsabilidades das escolas relativas aos procedimentos de preenchimento do Censo Escolar, é importante enfatizar que os dados declarados pelas unidades escolares devem ter como base os registros administrativos e acadêmicos de cada escola (ficha de matrícula, diário de classe, livro de frequência, histórico escolar, sistemas eletrônicos de acompanhamento, diário do professor, regimento escolar, projeto político-pedagógico, documentos de modulação de professores e de enturmação, dentre outros). Essa exigência é fundamental para a garantia da fidedignidade dos dados declarados. (INEP, 2020)

³⁸ O Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), vem implementando, desde 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE. Esse sistema tem por objetivo fornecer subsídios para formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais, além de possibilitar aos professores, dirigentes escolares e gestores um quadro da situação da Educação Básica da Rede Pública de ensino. O SPAECE, na vertente Avaliação de Desempenho Acadêmico, caracteriza-se como avaliação externa em larga escala que avalia as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática. As informações coletadas a cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos. Realizada de forma censitária, essa avaliação abrange as escolas estaduais e municipais, tendo como orientação Matrizes de Referência alinhadas com as do Saeb. A Avaliação do Ensino

No período que recortamos para nosso estudo, o município de Fortaleza/CE teve, à frente da administração, a prefeita Luizianne Lins⁴⁰ no período de 2005 a 2012, que compreendeu três edições do IDEB (2007, 2009 e 2011) e Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra⁴¹ no período de 2013 a 2020, que compreendeu quatro edições do IDEB (2013, 2015, 2017 e 2019).

Esta seção foi desenvolvida para atender ao terceiro objetivo específico, no caso: *Identificar quais os interesses presentes nas políticas públicas ao assumir uma política de accountability educacional para a rede municipal de ensino de Fortaleza*, a qual será abordada em três subseções: *Cenário da cidade de Fortaleza; Rede de ensino de Fortaleza: legislação e métodos usados para consolidar e justificar a exposição dos resultados e Reverberações da política de accountability na educação básica.*

4.1 Cenário da cidade de Fortaleza

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil - limitando-se a Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o Estado de Pernambuco; a Leste com os Estados do Rio

Fundamental é realizada nas séries finais de cada etapa do Ensino Fundamental, com a finalidade de diagnosticar o estágio de conhecimento, bem como analisar a evolução do desempenho dos alunos do 5º e 9º anos e os fatores associados a esse desempenho, produzindo informações que possibilitem a definição de ações prioritárias de intervenção na Rede Pública de ensino (estadual e municipal). Em se tratando de uma avaliação de característica longitudinal, possibilita ainda acompanhar o progresso de aprendizagem de cada aluno ao longo do tempo. (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, 2020)

³⁹ O Prêmio Escola com Excelência em Desempenho (Pemed) acontece desde o ano de 2015 na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza e visa premiar as escolas municipais que obtiveram os melhores resultados de Alfabetização e do 5º ano no Sistema de Avaliação Permanente da Educação Básica do Estado do Ceará (Spaee). (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2020)

⁴⁰ Segundo consta no site do Partido dos Trabalhadores (PT), Luizianne de Oliveira Lins nasceu em 18 de novembro de 1968 em Fortaleza. É jornalista e professora universitária, é filha de mãe professora e pai militar. Cresceu na Capital, bairro da Maraponga, e possui três irmãos e um filho. Deputada Federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), eleita para a legislatura 2015/2019, foi prefeita de Fortaleza por duas gestões (2005/2012). (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2020)

⁴¹ Segundo consta site da Prefeitura, Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra nasceu em Fortaleza, no dia 15 de agosto de 1975. É casado com Carol Bezerra, com quem tem duas filhas, Isabela e Roberta. Com formação em Medicina pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e com mestrado e PhD em Saúde Pública pela Universidade do Arizona (EUA), sempre focou no planejamento e na avaliação de políticas de saúde pública, especialmente no Programa de Saúde da Família (PSF). Decidiu entrar na política com o objetivo de fazer a diferença na vida das pessoas, sendo eleito deputado estadual em 2006. Em seu primeiro mandato, foi vice-líder do Governo na Assembleia Legislativa e presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia. Também compôs as Comissões de Educação, Cultura e Esportes; Seguridade Social e Saúde; Fiscalização e Controle; Constituição, Justiça e Redação. Na campanha eleitoral de 2010, foi reeleito deputado estadual. No ano seguinte, em 2011, foi eleito presidente da Assembleia Legislativa, por unanimidade, para o biênio 2011-2013, assumindo uma gestão comprometida com a modernização e informatização da Casa e de seus instrumentos. Em 2012, saiu do Legislativo para fazer ainda mais pela sua cidade e foi eleito prefeito de Fortaleza. Transformou, então, todo o trabalho da Prefeitura, construindo espaços de diálogo, sonhos e realizações. Em 2016, foi reeleito prefeito de Fortaleza para a gestão 2017/2020. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2020).

Grande do Norte e Paraíba e a Oeste com o Estado do Piauí - possui uma área de 148.825.472 km², equivalente a 9,58% da área pertencente à região Nordeste e 1,75% da área do Brasil, tornando-se o 4º maior da região Nordeste e o 17º entre os Estados brasileiros em termos de extensão territorial.

No que tange à Divisão Político-Administrativa, o Estado é composto atualmente por 184 municípios, sendo os de maior extensão territorial: Santa Quitéria (4260,5 km²), Tauá (4.018,2 km²), Quixeramobim (3.275,6 km²), Independência (3.218,7 km²) e Canindé (3.218,5 km²).

Em relação à cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, esta é a quinta maior do País, sendo a capital brasileira mais próxima da Europa (5.608 km de Lisboa, em Portugal) e está a apenas 5.566 km de Miami (Estados Unidos), o que a faz ter uma posição geográfica estratégica, favorecendo transferências de dados de alto tráfego de informação do Brasil para os demais quatro continentes. (PMF, 2020) Dessa forma, todo tráfego de dados entre a América Latina e o resto do mundo passa por Fortaleza, o que significa que a cidade é responsável por conectar o Brasil ao mundo e conseqüentemente, sofrer influências em todos os setores de sua administração.

Fortaleza possui 314.930 km² de área total e população estimada de 2.686.612 pessoas [2020], com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,754 [2010] (IBGE, 2019), e está dividida administrativamente em sete Secretarias Executivas Regionais (SER), que vão de I a VI, acrescentando a Regional do Centro (Sercefor), as quais abrigam atualmente 119 bairros e, desde 1997, a administração executiva da Prefeitura de Fortaleza está dividida em Regionais. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2020).

Para melhor ilustrar as informações, apresentamos os mapas temáticos elaborados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e que nos possibilitam ter-se uma visão geral do Estado do Ceará e sua capital.

Figura 04 – Apresentação da posição geográfica do Estado do Ceará



Fonte: IPECE, 2019.

Segundo consta, a Prefeitura de Fortaleza desenvolve trabalhos em prol da melhoria na qualidade da educação ofertada, tendo como metas globais os seguintes índices: alfabetizar 100% das crianças até o 2º ano (7 anos) do Ensino Fundamental da rede pública municipal; elevar para 7.0 o IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública municipal até 2025; e

e elevar para 6.0 o IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental da rede pública municipal até 2025 (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2020), ressaltando que foi a Lei n.º 11.114/2005, sobre o Ensino Fundamental ⁴², que tornou obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos de idade e ampliou para nove anos o ensino fundamental por meio da Resolução CEC N.º 410/2006. (BRUNO et al, 2008).

Quanto à rede de Ensino Fundamental em Fortaleza, contamos com aproximadamente 142.630 alunos, distribuídos em 5.384 turmas em 289 escolas, os quais cursam de 1º a 9º ano do Ensino Fundamental. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2020).

Ressaltamos que o Produto Interno Bruto (PIB), segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de Fortaleza ultrapassa Salvador como a cidade com maior Produto Interno Bruto (PIB) do Nordeste. É o que diz o levantamento relativo a 2018, ano em que a Capital cearense superou, pela primeira vez, desde 2002, quando teve início da série histórica da pesquisa do IBGE, a capital baiana. (CEARÁ, 2021).

É importante lembrar que a reforma da educação básica no Ceará surge numa década em que o *coronelismo* (1968 – 1986) está sendo contraposto pelo movimento denominado *mudancismo*, que foi marcado por uma série de reformas no Estado, e é apontado como o responsável pela segunda onda de industrialização do estado. (NASPOLINI, 2001). Portanto, aquele contexto era favorável para mudanças na educação.

Segundo Naspolini (2001), o Ceará adotou um modelo de reforma que não tinha nem um fluxo vertical (com níveis hierárquicos) nem horizontal “onde as decisões não ascendem ou não são compartilhadas entre os níveis hierárquicos” (p. 170), sendo então, um terceiro modelo baseado na imagem de uma espiral, que são combinados os dois outros modelos, sendo justificado da seguinte forma:

Nesse modelo, as decisões transitam tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (como as secretarias municipais e estadual da educação), como a partir da base (conjunto de escolas). Embora o percurso possa parecer mais longo e demorado, este modelo mostra-se mais resistente às pressões políticas e econômicas, o que demonstra a sua

⁴² O Ensino Fundamental consiste nos nove anos de ensino básico subsequentes ao período da Educação Infantil. Dividido em dois ciclos, anos iniciais (1º ao 5º ano – Ensino Fundamental I) e anos finais (6º ao 9º ano- Ensino Fundamental II), o Ensino Fundamental atende a crianças e jovens com idade entre 6 e 14 anos. Aproximadamente **142.630 alunos**, distribuídos em **5.384 turmas em 289 escolas**, cursam de 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental na rede municipal de ensino. Desde 2008, o tradicional ensino fundamental é dividido em dois: anos iniciais ou ensino fundamental I e anos finais ou fundamental II, que abrange do 6º ao 9º ano, oferecendo ao estudante desafios de maior complexidade, que permitem que ele retome as aprendizagens adquiridas no ensino fundamental I e aprofunde os conhecimentos, aumentando assim o seu repertório. (PMF, 2020)

capacidade de garantir a sustentabilidade e adaptabilidade às mudanças. (NASPOLINI, 2001, p. 170).

Atualmente, o estado do Ceará ganha destaque a cada ano, principalmente, quando ‘bate’ a meta do IDEB, sendo reportado em vários jornais e, principalmente, em relatórios publicados pelo Grupo Banco Mundial (World Bank Group)⁴³, que promove parcerias com outros governos através de duas instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a The International Development Association (AID), as quais formam o Banco Mundial, que fornece financiamento, consultoria sobre políticas e assistência técnica a governos de países em desenvolvimento. A AID concentra-se nos países mais pobres do mundo, enquanto o BIRD auxilia os países mais pobres de renda média e com crédito. (WORLD BANK GROUP, 2020).

O Grupo Banco Mundial possui funções complementares, através de suas instituições, que dão uma capacidade única de conectar recursos financeiros globais, conhecimento e soluções inovadoras às necessidades dos países em desenvolvimento. Também possui parceria com o setor privado através de suas instituições compartilhadas, a The International Finance Corporation (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), as quais enfocam o fortalecimento do setor privado nos países em desenvolvimento. É por meio dessas instituições, que o Grupo Banco Mundial fornece financiamento, assistência técnica, seguro contra riscos políticos e solução de controvérsias para empresas privadas, incluindo instituições financeiras.

Ou seja, esse Grupo, apesar de possuir essas instituições, na verdade, atua como se fosse um só, em favor de promover o desenvolvimento em países que entendem estarem ‘em desenvolvimento’, inclusive estende a participação do setor privado para soluções, sendo, o setor público, aquele que estabelece as bases para permitir o investimento privado e permitir que ele prospere.

⁴³ WORLD BANK GROUP (Grupo Banco Mundial) é uma das maiores fontes mundiais de financiamento e conhecimento para os países em desenvolvimento. Cinco instituições fazem parte desse grupo, que são: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), The International Development Association (IDA), The International Finance Corporation (IFC), A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e O Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID). Essas cinco instituições compartilham o compromisso de reduzir a pobreza, aumentar a prosperidade compartilhada e promover o desenvolvimento sustentável, amparadas em valores como: impacto, integridade, respostas, trabalho em equipe e inovação.

Segundo o Grupo Banco Mundial (2020), formuladores de políticas públicas de todo o mundo podem aprender lições valiosas sobre como combater com êxito a pobreza de aprendizagem e melhorar o processo de aprendizagem para todas as crianças a partir da experiência do Ceará (com seus 9 milhões de habitantes).

Através de relatórios desse grupo, como *O Ceará é um modelo de redução da pobreza de aprendizagem*, são apresentadas as principais reformas educacionais implementadas no estado que levaram a melhorias significativas na qualidade do ensino fundamental, informando que, apesar do estado ter o 5º PIB per capita mais baixo entre os 26 estados brasileiros, o Ceará registrou o maior aumento no índice nacional que captura a qualidade da educação (IDEB) nas duas etapas do ensino fundamental desde 2005. (WORLD BANK GROUP, 2020)

Ainda deve ser frisado que o BM lançou um guia denominado *Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará*, de autoria de economistas e doutores em educação, os quais afirmam, em uníssono, que:

o estado do Ceará transformou seu sistema de ensino e, atualmente, apresenta um dos maiores níveis de desempenho do país, apesar de seu baixo nível socioeconômico. O Ceará é um estado pobre, com uma população de aproximadamente 9 milhões e território equivalente à Áustria ou Israel. É o quinto estado brasileiro mais pobre das 26 unidades federativas. Ainda assim, o Ceará registrou a maior crescimento no Índice Nacional de Qualidade da Educação Básica (IDEB) do ensino fundamental, desde 2005, com dez municípios cearenses situados entre os 20 melhores na classificação nacional. Uma série de reformas educacionais, a partir de 2007, elevou o estado à quarta posição entre todos os estados brasileiros na edição de 2017 da classificação do IDEB para os anos finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental, e à sexta posição nos anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental. (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 5).

O prefeito Roberto Cláudio, à época de sua gestão, acumula reportagens na mídia e elogios quando apresenta a entrega de prêmios às escolas que se destacaram, no caso, o Prêmio Escola com Excelência em Desempenho 2020, reconhecendo o destaque de escolas municipais nos resultados do Spaece e do Spaece-Alfa 2019. (FORTALEZA, 2020). Segundo consta, o intuito da proposta é valorizar boas práticas pedagógicas visando à elevação da qualidade do ensino-aprendizagem da Rede Municipal. Nesta edição, 167 escolas foram condecoradas com placas e recursos financeiros. O incentivo superou investimentos da ordem de R\$ 3,6 milhões. (FORTALEZA, 2020).

O prefeito Roberto Cláudio e a secretária da Educação, Dalila Saldanha, foram destaques, diversas vezes, quando apresentaram em coletiva de imprensa os resultados da educação de Fortaleza, ganhando destaque o desempenho de Fortaleza na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) 2016, promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), anúncio feito no auditório da Unipace, durante o Salão Outubro Docente, encerramento da programação do Mês do Professor, que contou com a distribuição de prêmios. (FORTALEZA, 2017).

Vale ressaltar que esse tipo de premiação apareceu, no Estado do Ceará, no ano de 2002, quando então foi criada a Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, publicada no Diário Oficial em 25.02.02, a qual instituiu o Prêmio Educacional "Escola do Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade no Ceará", relativo ao ano de 2001, pelo, então deputado, José Welington Landim, presidente do Poder Legislativo, de acordo com os §§ 3º e 7º do Art. 65 da Constituição do Estado do Ceará. Esse prêmio foi conferido aos servidores pertencentes aos Grupos - Ocupacionais Magistério - MAG, Atividade de Nível Superior - ANS, e Atividade de Apoio Administrativo Operacional - ADO, e aos Professores Temporários e alunos da rede pública estadual, entretanto revogada pela Lei n.º 13.541, de 22.11.2004.

No evento que ocorreu em 2017, retomado, o Prefeito e a titular da SME homenagearam os professores e gestores das escolas municipais pelos resultados alcançados na ANA. De acordo com a ANA 2016, Fortaleza está acima da média do Nordeste e do Brasil em níveis de leitura, escrita e matemática. Quanto aos critérios de leitura e escrita, a capital também supera o desempenho do Ceará. A ANA é aplicada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental, considerado o último do ciclo de alfabetização. (FORTALEZA, 2017).

Outros destaques podem ser encontrados em jornais, e à guisa de exemplo, citamos o jornal O LAGOA (2020) que apresenta, na manchete do dia 16/09/2020, que a Prefeitura de Fortaleza, em coletiva de imprensa, apresentou os resultados referentes ao ano de 2019 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Municipal de Ensino. Nesta edição da avaliação, a Cidade se destacou como 5º lugar entre as capitais com a melhor média nos anos iniciais (do 1º ao 5º ano) e 4º lugar nos anos finais (do 6º ao 9º ano), além de estar acima da média geral brasileira e de todas as regiões do País. (O LAGOA, 2020).

O Jornal O GLOBO (2018), também ressaltou que as Escolas de Fortaleza alcançaram a meta do MEC para 2021, destacando o IDEB do 5º ano do Ensino Fundamental que passou de 5,4, em 2015, para 6,0, em 2017, superando a meta projetada para ser alcançada em

2021, de 5,5, ou seja, é como se a educação em Fortaleza estivesse num patamar de excelência. Entretanto, essa excelência se limita a apresentação de números, cujas avaliações e testes, que os definiram, estão envoltos de pessoas, comissões, investimentos, que ainda necessitam de uma investigação mais profunda para entender se essa educação excelente atende ao processo de humanização.

Dessa forma, o município de Fortaleza acumula destaques a nível nacional e internacional, não só como a capital do sol, mas como o município que apresenta grandes resultados numéricos para medir a qualidade da educação, revelada num espetáculo de números e prêmios. Afinal “O espetáculo domina os homens vivos quando a economia já os dominou totalmente. Ele nada mais é que a economia se desenvolvendo por si mesma. É o reflexo fiel da produção das coisas, e a objetivação infiel dos produtores. (DEBORD, 1997, p. 17 - 18).

Como esse quadro proporciona mais recursos financeiros entrando na escola, em que a educação é apresentada como a nossa ‘porta de entrada’ e seguindo um ranking nacional almejado por muitas escolas, quer seja a nível municipal, estadual ou federal, merece discussão acerca da rede de ensino dessa cidade.

4.2 Rede de ensino de fortaleza – legislação e métodos usados para consolidar e justificar a exposição de resultados na educação

Segundo Bardin (1977), obter inferências⁴⁴ na pesquisa é de suma importância, por esta fazer parte de uma fase que intermedia a passagem da descrição do objeto estudado à interpretação, pois a partir dessas inferências, descortinam-se os indicadores que podem ser quantitativos ou não, ou seja, queremos extrair dessas inferências as consequências pelas quais indicadores apareceram, pois, a partir delas é que podemos

responder a dois tipos de problemas:- o que é que *conduziu* a um determinado enunciado? Este aspecto diz respeito às causas ou antecedentes da mensagem;- quais as *consequências* que um determinado enunciado vai provavelmente provocar? Isto refere-se aos possíveis *efeitos* das mensagens (por exemplo: os efeitos de uma campanha publicitária, de propaganda). (BARDIN, 1977, p. 39).

A partir da definição acima, passaremos a identificar as inferências na legislação que promove a rede de ensino de Fortaleza para interpretação e discussão. Para tanto, devemos

⁴⁴ Inferências são deduções lógicas, segundo Bardin (1977).

destacar quais legislações regem a Educação no Brasil, começando com a Constituição Federal (CF) de 1988, que garante o direito à educação a todos, com o intuito de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa e os pontos principais relativos à educação. Sobre esse direito constitucional, podemos citar o acesso ao ensino público obrigatório e gratuito, que passou a ser direito público subjetivo, o que importa responsabilidade da autoridade pública caso ele não seja oferecido ou seja irregular a sua oferta, sendo responsabilidade da educação o Estado, a família e a sociedade.

Atualmente, os documentos que norteiam a educação básica são a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo Congresso Nacional em 26 de junho de 2014. Outros documentos fundamentais são a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). (BRASIL, 2019).

A competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação, segundo o art. 22 da CF, é privativa da União, mas, concorrentemente a ela, cabe aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre a educação. Por outro lado, o art. 211 prevê um regime de colaboração entre os entes da federação de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 9.394/96, estão contidos princípios relativos à educação e os deveres do Estado para com esta. Atualmente, esta é uma das leis mais importantes no que diz respeito à educação no Brasil, pois exibe com detalhes os direitos educacionais e sistematiza aspectos gerais da educação. A referida lei veio para estabelecer a coordenação do Ministério da Educação sobre a educação básica brasileira, bem como a colaboração entre a União, Estados e Municípios. A LDB definiu também a elaboração, pela União, de diretrizes ou princípios nos quais toda a educação nacional deverá se basear, assim como os conteúdos a serem trabalhados, ou seja, o currículo básico nacional da educação, mas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação garante autonomia em métodos a cada instituição escolar. (BRASIL, 2020).

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB), no capítulo II – Da Educação Básica – Seção I, referente às Disposições Gerais, o art. 22 reza que “a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para

o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (LDB, 2020).

Entre os avanços e novidades da atual LDB estão a implementação do conceito de educação básica, nível de ensino que corresponde aos primeiros anos de educação escolar e a introdução, em 2013, da educação infantil como primeira etapa desse nível, que também inclui o ensino fundamental e o ensino médio. Como a educação básica é obrigatória, a educação infantil também passou a ser e, portanto, os pais ficaram obrigados a matricular seus filhos na escola a partir dos 4 anos.

A LDB também determinou que os currículos da educação infantil, fundamental e média tenham uma base nacional comum, porém, respeitando as diversidades de cada região, dividiu melhor as competências entre as esferas governamentais, pôs fim à obrigatoriedade do vestibular como única forma de ingresso à universidade, trouxe as creches para o sistema educacional, estimulou novas modalidades, como a educação a distância, e determinou a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação.

A nível de complementação, informamos que existem outras leis importantes para a Educação brasileira que podemos citar no âmbito federal: Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90; Lei nº 10.098/94, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências; Lei nº 10.436, de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais, Lei nº 7.853, de 1989, sobre apoio às pessoas portadoras de deficiência; Lei 10.172, de 2001, conhecida como Plano Nacional de Educação, consoante art. 9º inciso I da LDB e Lei 9.131, de 1995, que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão responsável por auxiliar o Ministério da Educação na formulação e avaliação da política nacional de educação; A Lei N.º 12.588/96 sobre a obrigatoriedade de exames de avaliação aos concludentes das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, na rede pública estadual; entre outras, que não serão tratadas nesta pesquisa.

Também temos a Secretaria de Educação Básica (SEB), a qual atua na formulação de políticas para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, realizando articulações com os sistemas de ensino e com a participação social, e dessa forma, também planeja, orienta e coordena a implementação dessas políticas por meio da cooperação didático-

pedagógica, tecnológica, técnica e financeira, ações estas que visam à melhoria da qualidade das aprendizagens e da valorização e qualificação dos docentes.

Essa secretaria tem o objetivo de garantir a igualdade de condições para acesso e permanência na educação básica em consonância com o pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, 2020), fato este que nos impulsiona a recorrer aos dados divulgados por ela em relação à educação básica.

Os programas e ações seguem os objetivos estratégicos do Compromisso Nacional pela Educação Básica, iniciativa anunciada em julho de 2019 pelo MEC, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Udime), com o objetivo de tornar o Brasil referência em educação básica na América Latina até 2030.

O INEP, desde a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, vem produzindo indicadores sobre o sistema educacional brasileiro. Dentre os indicadores produzidos pelo Saeb, alguns apontavam para problemas graves na eficiência do ensino oferecido pelas escolas brasileiras, como os baixos desempenhos em leitura, demonstrados pelos alunos. Em face de tal realidade, o Governo Federal e muitos governos estaduais e municipais têm empreendido esforços no sentido de reverter esse quadro.

Uma das iniciativas do Governo Federal para reverter esta situação diz respeito à ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, iniciando a etapa do ensino obrigatório aos seis anos. Além dessa iniciativa, o MEC implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e criou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Uma das diretrizes do Plano expressa a necessidade de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados de desempenho com exame periódico específico, por meio da Provinha Brasil. Em abril de 2008, foi aplicada a 1ª edição desta avaliação. Cerca de 3.133 municípios e 22 Unidades Federativas receberam do MEC/FNDE o material impresso e as demais secretarias de educação puderam fazer o download do material na página do Inep. A partir do 2º semestre de 2008, além da disponibilização do material na Internet, todas as secretarias de educação do País passaram a receber o material impresso. A cada edição busca-se a melhoria do instrumento tanto para fins diagnósticos como para avaliação da aprendizagem.

A partir de 2011, foram incluídos instrumentos para monitoramento das habilidades de Matemática. Nesse sentido, ao implementar o instrumento de Matemática, o intuito foi garantir que fosse realizado o diagnóstico do processo de alfabetização de uma maneira ampla, e, ao mesmo tempo, que se permita o desenvolvimento de atividades e a reorganização da prática pedagógica dessa área de conhecimento. Desse modo, compreende-se que a participação nessa avaliação traz benefícios para todos os envolvidos no processo educativo: alunos, professores alfabetizadores e gestores.

Reafirmamos ainda que foi através da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, a instituição do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) com a proposta de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, conforme uma das metas previstas pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, referente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual utiliza a Provinha Brasil como meio de aferir os resultados.

A partir daí, aparece a preocupação de garantir a educação de qualidade para todos, cuja resposta, com a criação do *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, “sintetiza os pressupostos básicos das políticas públicas: acesso e qualidade a partir da mobilização social e da resposta do estado a estas demandas” (NASPOLINI, 2001, p. 170). Esse projeto foi criado a partir da Declaração Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, no ano de 1990.

Em 2013, por conta das ações do PNAIC, o Inep está desenvolvendo um Sistema online para apoiar as redes de ensino que queiram lançar seus resultados da Provinha Brasil, gerar relatórios e analisar os dados de forma mais sistematizada. O referido sistema está em fase de finalização e em breve estará acessível às escolas e redes.

Retomando o PNE, o qual foi mencionado no artigo 214 da Constituição, que estabelece a elaboração de um plano nacional de educação para articular o sistema nacional de educação e estabelecer diretrizes, estratégias e metas para a educação durante dez anos, há que mencionar, a nível de informação, que já tivemos um primeiro PNE, organizado em 1962, e seguiu diretrizes da LDB de 1961.

Por meio da LDB atual, do ano de 1996, ficou determinado que o PNE deve ser organizado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios e estipulou-se o prazo de um ano – a partir da data de publicação da lei, 20/12/1996 – para elaboração e apresentação do plano ao Congresso Nacional. Sendo assim, o segundo PNE foi aprovado em

janeiro de 2001. Com o fim de sua vigência, em 2010, um novo plano foi desenvolvido e colocado em tramitação no Congresso, aprovado em 2014, após quase quatro anos de tramitação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O PNE tem o papel de desenvolver um diagnóstico da situação educacional no país e, a partir dele, determinar princípios, diretrizes, estratégias de ação e metas a fim de guiar as políticas públicas educacionais e combater os problemas do sistema de educação brasileira em todos as esferas de governo, ou seja, ele aponta para onde queremos que a educação no Brasil se direcione e qual é o caminho que ela deverá percorrer para chegar até lá, sendo portanto, uma ferramenta para planejar e articular as ações de todas as esferas do governo em função de objetivos em comum, a fim de otimizar suas ações e evitar problemas causados pelas lacunas entre União, Estados e Municípios, como descontinuidade de programas e de políticas públicas e insuficiência de recursos.

Ao todo, o plano apresenta 254 estratégias e 20 metas a serem cumpridas ao longo de dez anos, que buscam garantir o direito à educação básica de qualidade, à universalização do ensino obrigatório, à redução das desigualdades, à valorização da diversidade, à valorização dos profissionais da educação e ao aumento das oportunidades educacionais. São diretrizes que mobilizam todas as esferas administrativas e, por isso, Estados e Municípios também foram obrigados a elaborarem seu próprio plano estadual ou municipal de educação, seguindo os princípios do plano nacional, mas adaptados as suas realidades.

Dentre as 20 metas desse plano é a de número 7 que prevê fomentar a qualidade da educação básica, conforme a seguir:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(BRASIL, 2014).

Com a preocupação em medir o desempenho dos alunos, foi criado o IDEB, que, como já vimos, segue se alinhando às metas do governo federal, e “esse índice sintético,

envolvendo desempenho no teste e fluxo escolar, passou a representar a qualidade da escola, apesar de não levar em consideração outras importantes dimensões do processo educacional” (NETO *et al*, 2016, p. 23), como a existência de pluralidades na escola, fato que afeta os resultados, já que este propaga o ranqueamento das escolas.

A compreensão da situação educacional ocorre por intermédio de um conjunto amplo de indicadores que possibilitam monitorar o desenvolvimento da educação brasileira, como o IDEB, as taxas de rendimento e de fluxo escolar, a distorção idade-série, entre outros, que servem de referência para as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), que podem ser acompanhadas no Observatório do PNE. Todos esses indicadores são calculados com base nos dados do Censo Escolar. Além disso, as matrículas e os dados escolares coletados servem de base para o repasse de recursos do governo federal e para o planejamento e divulgação de dados das avaliações realizadas pelo Inep.

De acordo com os dados disponíveis nesse observatório, temos a seguinte situação para as séries iniciais do município de Fortaleza, representada através de uma tabela cujo recorte foi estendido para as sete edições do IDEB (2007 a 2019), mostrando a evolução desse índice:

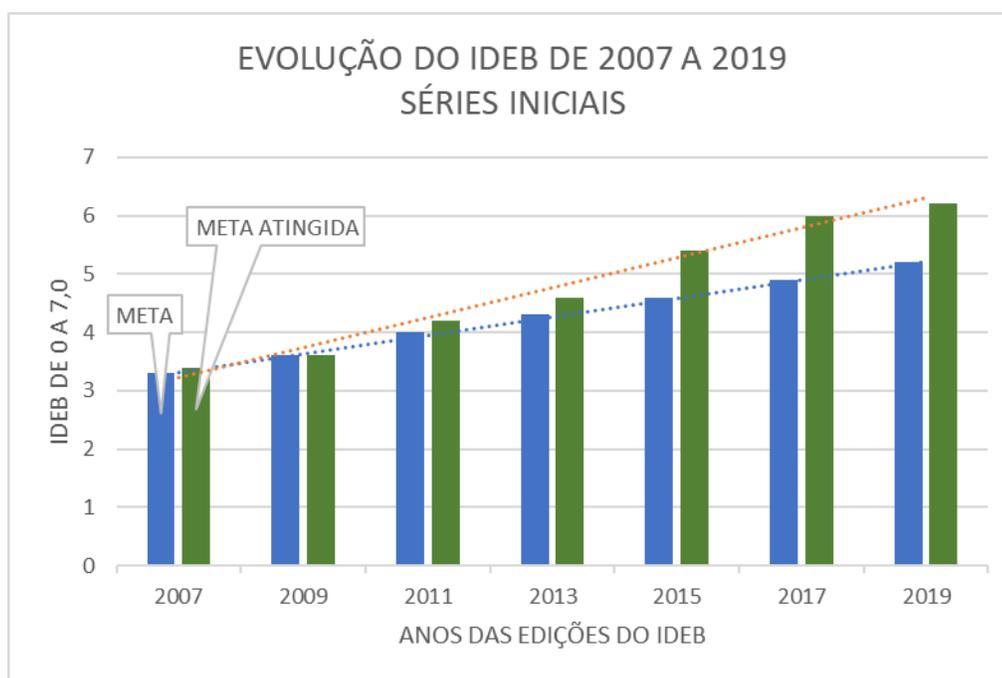
Tabela 2: Evolução do IDEB nas séries iniciais (1º ao 5º ano) nas Escolas Municipais de Fortaleza

ANO	META DO IDEB	IDEB (Escolas)	Aprendizado	Fluxo	O que significam os dados do fluxo
2019	5,2	6,2	6,24	0,99	A cada 100 alunos, 01 não foram reprovados
2017	4,9	6,0	6,17	0,97	A cada 100 alunos, 03 não foram reprovados
2015	4,6	5,4	5,77	0,93	A cada 100 alunos, 07 não foram reprovados
2013	4,3	4,6	5,05	0,92	A cada 100 alunos, 08 não foram reprovados
2011	4,0	4,2	5,01	0,84	A cada 100 alunos, 16 não foram reprovados
2009	3,6	3,6	4,72	0,82	A cada 100 alunos, 18 não foram reprovados
2007	3,3	3,4	4,39	0,78	A cada 100 alunos, 22 não foram reprovados

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site: QEdu.org.br. Dados do IDEB/Inep (2019).

O que se vê é uma ascensão significativa desses números, em que as metas foram ‘batidas’, representando, assim, que, supostamente, as taxas de aprendizado e de fluxo dos alunos melhoraram substancialmente. Para melhor visualizar essa ascensão do IDEB, projetamos os dados em gráfico:

Gráfico 01: Evolução do IDEB nas séries iniciais nos anos de 2007 a 2019 de acordo com a meta sugerida e a meta alcançada.



Fonte: Autoria própria de acordo com os dados do QEdu.org.br.

O gráfico 1 apresenta a evolução da taxa do IDEB nas suas sete edições, evidenciando que as metas são atingidas a cada edição, tendo um crescimento mais significativo a partir da edição de 2015. Ressalta-se que a meta de 2021 (6,0) foi ultrapassada em 2019 (6,2), o que representa que a rede municipal de ensino de Fortaleza segue ganhando destaque para ser motivo de ovação na mídia. Mais do que isso, é importante frisar que essa apresentação numérica mostra como a educação municipal coaduna com o que determina o PDE, proporcionando ao município se equiparar com cidades de outros países que fazem parte da OCDE.

Vale esclarecer que o cálculo do IDEB se diferencia para as escolas estaduais, do Distrito Federal e municipais, tendo em vista que para os Estados e para o Distrito Federal, esse cálculo se dá através do desempenho escolar que leva em conta os resultados na ANEB⁴⁵, exame

⁴⁵ A Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) avalia as redes pública e particular de ensino e **abrange o terceiro ano do ensino médio**. Tanto a ANEB quanto a Prova Brasil são testes aplicados pelo INEP (Instituto

que avalia amostras de estudantes da rede pública e privada do terceiro ano do ensino médio, enquanto para escolas municipais, o cálculo se faz a partir do cruzamento da taxa de aprovação com o desempenho escolar dos estudantes.

A taxa de aprovação corresponde à taxa média de aprovação de estudantes nas séries que compõem a etapa de ensino analisada, esclarecendo que, para os anos iniciais, a taxa de aprovação corresponderá à média das taxas de aprovação de estudantes nas turmas de 1º, 2º, 3º, 4º e 5º ano do ensino fundamental (Fundamental I) e para os anos finais a taxa de aprovação corresponderá à média das taxas de aprovação de estudantes nas turmas de 6º, 7º, 8º e 9º ano do ensino fundamental (Fundamental II), num determinado ano letivo. Dessa forma, o IDEB é constituído a partir da média entre a taxa de aprovação nos anos iniciais e das notas obtidas pelos alunos dos 5º e 9º anos nas avaliações.

Se o IDEB incentiva as redes de ensino a reduzirem as taxas de abandono e reprovação, é de suma importância termos a clareza de como se apresenta a taxa de aprovação das séries recortadas nesta pesquisa nas sete edições do IDEB (2007 a 2019), sintetizada na Tabela 3:

Tabela 3: Evolução da TAXA DE APROVAÇÃO nas séries iniciais nas Escolas Municipais de Fortaleza

ANO	1º ANO	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO
2019	99,9%	100,0%	98,5	98,0%	99,5%
2017	99,2	99,7	93,2	93,6	97,4
2015	98,4	99,5	88,0	88,1	92,7
2013	97,2	97,7	86,6	88,9	90,2
2011	92,6	79,8	80,8	83,2	85,5
2009	88,4	75,9	80,3	82,0	84,0
2007	85,6	71,0	76,2	79,2	81,4

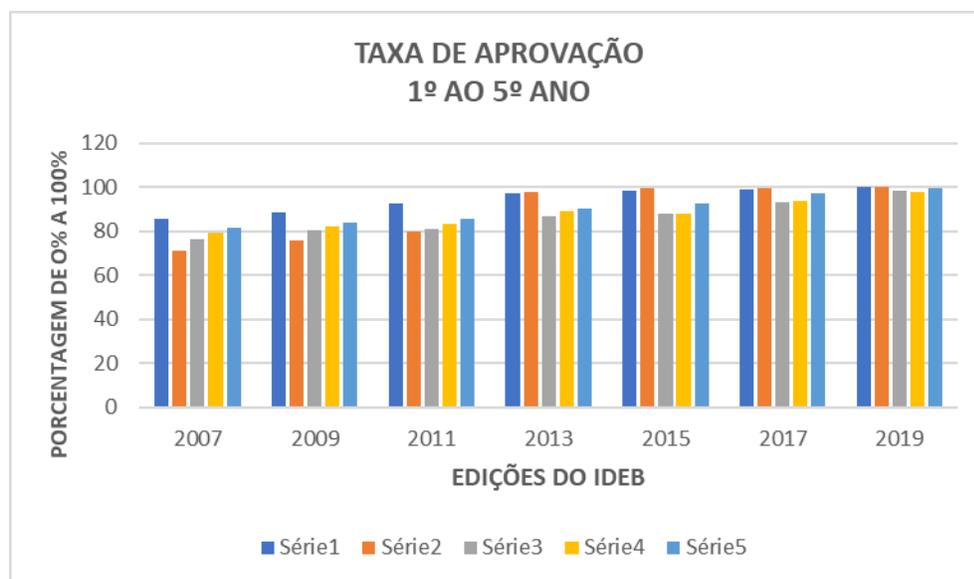
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site: QEdu.org.br. Dados do IDEB/Inep (2019).

De acordo com a referida Tabela, o que se observa é o crescimento dessa taxa de aprovação nas séries iniciais, corroborando que esse índice tem cumprido seu papel: reduzir a reprovação na educação básica, entretanto, o que não mostra são as condições socioeconômicas de cada escola para averiguar a realidade que se esconde por trás desses números.

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), autarquia vinculada ao MEC, sendo ambos realizados a cada dois anos com objetivo de avaliarem a aprendizagem das turmas do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e do 3º do ensino médio.

E quando se apresenta em gráfico, observamos o quanto as séries aqui pesquisadas foram evoluindo na taxa de aprovação, aproximando-se uma das outras na última edição do IDEB em 2019, o que representa quase 100% de aprovação para todas as séries.

Gráfico 02: TAXA DE APROVAÇÃO nas séries iniciais (do 1º ao 5º ano) nas edições do IDEB.



Fonte: Autoria própria de acordo com os dados do QEdu.org.br.

O gráfico 2 apresenta o percurso da taxa de aprovação nas séries iniciais, tendo apresentado aumento gradativo em todas as séries, sendo destaque para a 1ª e 2ª séries, inclusive, as duas ficam pareadas nas quatro últimas edições do IDEB, o mesmo ocorrendo com as demais. Todavia, o maior destaque se dá na 1ª série, a qual se destaca muito das demais nas três primeiras edições do IDEB, o que pode deixar lacunas para pesquisas posteriores que visem investigar essas diferenças.

Essa coleta de dados se dá através do Educacenso que é um sistema informatizado de levantamento de dados do Censo Escolar. Ele utiliza ferramentas web na coleta, organização, transmissão e disseminação dos dados censitários, mediante o cruzamento de informações de cinco formulários: Escola, Gestor, Turma, Aluno e Profissional Escolar. O Educacenso possui funcionalidades que permitem avaliar, em tempo real, a consistência das informações prestadas. Além disso, o sistema permite a disponibilização de relatórios com informações consolidadas da

escola que possibilitam a verificação e análise dos dados declarados. As escolas e redes de ensino (estaduais ou municipais) que possuem sistemas próprios de coleta podem migrar os dados para o Educacenso.

A divulgação dos resultados dos dados do Censo Escolar pode ser acessada por meio do próprio Sistema Educacenso, pelo Consulta Matrícula, pelas Sinopses Estatísticas, pelos Microdados ou pelo Inepdata. Por meio dos microdados, os usuários têm acesso a todo o acervo de dados coletados, com exceção dos dados individuais dos alunos, gestores e profissionais escolares e dos dados de endereço das escolas. Dessa forma, é possível ter acesso aos dados primários e reproduzir todos os indicadores calculados pelo INEP, configurando-se, assim, em uma forma abrangente e transparente de disseminação. Para visualizar os dados preliminares e finais do Censo Escolar, divulgados no Diários Oficial da União (DOU), assim como os Resumos Técnicos e as Notas Estatísticas, acesse o menu Resultados e Resumos.

Essa divulgação ganha repercussão nacional, conforme já vimos na subseção anterior, em que as políticas públicas do Ceará são exemplos de sucesso e estão sendo adotadas por Pernambuco e em fase de estudo e implementação em Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo. (KOCHHANN, 2019)

Na postagem de Kochhann (2019), é informada que a educação do Ceará virou referência devido aos resultados em alfabetização e educação básica, pois mostra que os cearenses superaram em 1,4 ponto a meta proposta para os anos iniciais do Ensino Fundamental no IDEB, em 2017. Ao marcar 6,2 pontos, figurou no grupo dos oito estados com nota maior ou igual a 6 – acima, inclusive, da meta prevista para o Brasil em 2021. Ao lado de Alagoas e Piauí, o Ceará apresentou o maior crescimento no IDEB entre 2005 e 2017. A rede pública saiu de 2,8 pontos para 6,1 pontos no período, progresso duas vezes superior à média nacional.

Ainda segundo Kochhann (2019), um estudo da ONG Todos pela Educação, com base no desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), mostrou que o Ceará também foi o estado que mais avançou na quantidade de estudantes dos anos finais do ensino fundamental com nível adequado de aprendizagem em Português e Matemática. Em 2007, 21,4% dos alunos cearenses do 5º ano tinham o conhecimento necessário para a série em Língua Portuguesa. Dez anos depois, a porcentagem passou para 65,7%. Em Matemática, o salto foi de 15% para 50%. E no 9º ano, o avanço foi de 14% para 43,6% em Português, e de 9% para 23% em Matemática.

Entretanto, segundo Horta Neto (2018, p. 46), o IDEB possui limitações tanto técnicas como de ordem política, sendo esta última relacionada ao fato desse índice “não contribuir para o fortalecimento de um necessário pacto federativo, em matéria educacional, que envolva os três entes da Federação” tendo em vista que essas metas foram definidas para cada escola “de forma unilateral pelo Governo Federal, sem que houvesse negociação com as redes de ensino” (HORTA NETO, 2018, p.46), ou seja, o Governo Federal dialoga diretamente com a escola sem passar pelos órgãos intermediários, desprezando assim as gestões dos sistemas de ensino dos outros entes federativos.

Dessa forma, vislumbra-se que o interesse não é pedagógico e sim, “a busca por atingir e superar um número” (HORTA NETO, 2018, p. 46), todavia, “apenas testar os alunos e divulgar os resultados não assegura as condições necessárias para melhorar a qualidade da educação” (p. 46), o que na verdade ocorre é o crescimento da utilização de ranqueamento das escolas promovendo competição entre escolas por desempenhos cada vez melhores.

Outra questão se dá acerca de quem participa da elaboração e aplicação dessas avaliações, já que não há menção quando se divulga os números, e existem estudos que demonstram que há consultorias independentes, empresas ou universidades para participarem de concepções de avaliações. (BAUER *et al*, 2015).

Em relação à Prova Brasil e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Inep/MEC, cujo objetivo é de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Os testes são aplicados na 4ª e 8ª séries (5º e 9º anos) do ensino fundamental, em que os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas.

No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho, acrescentando que professores, diretores das turmas e escolas avaliadas também respondem a questionários que coletam dados demográficos, perfil profissional e de condições de trabalho. (INEP, 2019).

Já o SPAECE é uma avaliação estadual que abrange as escolas públicas das redes estadual e municipais do Ceará, avaliando os alunos da Educação Básica - especificamente dos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e todos os anos do ensino médio - utilizando testes, com itens elaborados pelos professores da Rede Pública, tendo como orientação os Parâmetros

Curriculares Nacionais do Ministério da Educação (MEC) e os Referenciais Curriculares Básicos da Secretaria da Educação do Estado (Seduc). (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2020).

O SAEB, responsável por legitimar um conjunto de instrumentos para medir o desempenho dos estudantes da educação básica, era aplicado de forma amostral e, só a partir de 2005, ele passou a ser aplicado de forma censitária para as escolas públicas de ensino fundamental, o que implica que esta última forma era para abranger a todos indistintamente, entretanto, sabemos que “os estudantes com deficiência não contam com instrumentos adequados para medir seu desempenho, dificultando, com isso, a avaliação das políticas voltadas a eles” (NETO *et al*, 2016, p. 23), fazendo a forma censitária ser limitada.

Segundo o blog do Freitas (2020),

as avaliações de larga escala, feitas para abranger municípios, estados ou mesmo uma nação, podem ser feitas tanto de forma censitária, ou seja, envolvendo todas as escolas e estudantes, como de forma amostral, utilizando-se de procedimentos estatísticos fartamente conhecidos e utilizados em vários campos.

É importante ressaltar que, as formas censitária e amostral, mencionadas por Freitas (2020) se diferenciam no campo de abrangência das avaliações e seu aspecto quantitativo e qualitativo.

A forma censitária é a que vem sendo utilizada, como a Prova Brasil e o IDEB, tendo em vista que a educação, especialmente desde os anos de 1990, vem inserida numa lógica mercadológica e a forma amostral não seria interessante para os neoliberais, pois não indicaria qual escola estaria no *ranking* de notas e, dessa forma, não haveria competição nem corrida para o mercado, entretanto, quando se apela para medir desempenho de alunos, impera uma necessidade, avaliar.

Foi de acordo com a Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, que o SAEB passou a ser composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), chamada de Prova Brasil, de caráter censitário.

A partir das informações do SAEB e da Prova Brasil, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação podem definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas identificadas como prioritárias. No caso da Prova Brasil, ainda pode ser

observado o desempenho específico de cada rede de ensino e do sistema como um todo das escolas públicas urbanas e rurais do país. (BRASIL, 2019)

Devemos destacar ainda que nos anos em que a Prova Brasil e o SAEB são aplicados, as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas públicas da educação básica, que possuem turmas de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental, recebem os cadernos Matrizes de Referência, Temas, Tópicos e Descritores, os quais trazem informações aos gestores e professores sobre os pressupostos teóricos que embasam a avaliação, os descritores e uma série de exemplos de itens (questões) sobre língua portuguesa e matemática das séries a serem avaliadas.

Quanto à Provinha Brasil, trata-se de uma avaliação diagnóstica que visa investigar as habilidades desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, sendo composta pelos testes de Língua Portuguesa e de Matemática, o que permite aos professores e gestores obter mais informações que auxiliem o monitoramento e a avaliação dos processos de desenvolvimento da alfabetização e do letramento inicial e das habilidades iniciais em matemática, oferecidos nas escolas públicas brasileiras, mais especificamente, a aquisição de habilidades de Leitura e de Matemática.

Essa prova é aplicada duas vezes ao ano, sendo dirigida aos alunos que passaram por, pelo menos, um ano escolar dedicado ao processo de alfabetização. Todos os anos os alunos da rede pública de ensino, matriculados no 2º ano do ensino fundamental, têm oportunidade de participar do ciclo de avaliação da Provinha Brasil, cuja adesão é opcional, e a aplicação fica a critério de cada secretaria de educação das unidades federadas. A sua aplicação em períodos distintos possibilita a realização de um diagnóstico mais preciso que permite conhecer o que foi agregado na aprendizagem das crianças, em termos de habilidades de leitura e de matemática. Ressalte-se que a data de aplicação da Provinha Brasil segue sendo uma decisão de cada rede de ensino.

O objetivo da Provinha Brasil é oferecer informações que possam orientar tanto os professores quanto os gestores escolares e educacionais na implementação, operacionalização e interpretação dos resultados dessa avaliação, uma vez que essa avaliação é um instrumento pedagógico, sem finalidades classificatórias, que fornece informações sobre o processo de alfabetização e de matemática aos professores e gestores das redes de ensino. Conforme a Portaria nº 10, de 24 de abril de 2007, o teste tem os seguintes objetivos: avaliar o nível de

alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental; oferecer às redes e aos professores e gestores de ensino um resultado da qualidade da alfabetização, prevenindo o diagnóstico tardio das dificuldades de aprendizagem; concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.

Esses objetivos possibilitam, entre outras ações na educação básica, o estabelecimento de metas pedagógicas para a rede de ensino; planejamento de cursos de formação continuada para os professores; investimento em medidas que garantam melhor aprendizado; desenvolvimento de ações imediatas para a correção de possíveis distorções verificadas; melhoria da qualidade e redução da desigualdade de ensino. Além do fato de que o delineamento e a construção dessa avaliação preveem, sobretudo, a utilização dos resultados obtidos nas intervenções pedagógicas e gerenciais com vistas à melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Também podemos informar que, através de alterações na Lei nº 9.394/96 (LDB), entrou em debate a formulação de um currículo com base nacional comum, para determinar as condutas que trariam uniformidade à educação. Após quatro anos de elaboração, foi finalizada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para as duas primeiras etapas do ensino básico: a educação infantil e o ensino fundamental. Entretanto, a aprovação da BNCC se deu com muita resistência do Conselho Nacional de Educação (CNE), mediante pedido de vista e declaração de votos do texto dessa Base - cujo conceito foi construído pelo movimento dos educadores ao longo das lutas por uma educação cidadã -, tendo em vista que o contexto se configurava como “uma contrarreforma da Educação Básica conduzida pelo atual governo em sua ação de desmonte das conquistas democráticas e populares” (AGUIAR; DOURADOS, 2018, p. 8).

De modo geral, segundo Dourado e Oliveira (2018, p. 44-45), a BNCC indica:

- a) ênfase na regulação e controle do sistema educacional sobre o trabalho dos professores e das escolas, contribuindo, paradoxalmente, para secundarizar e/ou desqualificar o trabalho docente e para responsabilizar os professores pelo desempenho dos estudantes;
- b) entendimento restrito e conteudista da Base Nacional Curricular, visto como currículo único nacional com relação de conteúdos mínimos prescritivos (competência e habilidades);
- c) vinculação estreita entre currículo e avaliação em larga escala, configurando a centralidade nos resultados obtidos pelos estudantes nas provas nacionais de Português e Matemática, mais do que com os processos de formação;
- d) enfoque curricular tecnicista, centrado em objetivos de aprendizagem e aferição de aprendizagens baseadas em competências;
- e) ausência de articulação com as demais modalidades da educação nacional que compõe a Educação Básica, como o EJA e a Educação Profissional e Tecnológica;
- f) falta de articulação no tocante à concepção e

diretrizes da Educação Básica, tendo em vista a construção de uma educação formadora do ser humano, cidadão, capaz de influir nos rumos políticos e econômicos do país, capaz de criar novos conhecimentos, de criar novos conhecimentos, de criar novas direções para o nosso futuro comum.

A partir de vistas ao CNE, seus representantes detectaram consensos e dissensos em relação à Base provocando muitas questões tais como, “para que serve esse Documento? Para quem? A partir de qual concepção? Há conversa com Documentos anteriores? Quais os possíveis avanços? O que se entende por formação humana, para além da dimensão cognitiva?” (AGUIAR; DOURADO, 2018, p. 17), entre outras, que demonstram que a educação não está sendo tratada na sua totalidade, uma vez que os impactos na gestão da educação e da escola emergirão a partir da regulação das políticas educacionais sobre o trabalho dos professores, da escola, bem como sua vinculação estreita entre currículo e avaliação em larga escala, no que pese a centralidade nos resultados.

Conforme definido na LDB, a Base deve nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil, estabelecendo conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Orientada pelos princípios éticos, políticos e estéticos traçados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a Base soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva. (BRASIL, 2019)

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas, reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo, todavia, sabemos que,

a educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia. O PDE é mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Os programas que compõem o Plano expressam essa orientação. (HADDAD, 2008, p. 01)

O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio deles que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país, a relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade.

Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social.

Já o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) é uma ferramenta gerencial que auxilia cada escola a realizar melhor o seu trabalho, pois seus objetivos são: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. É considerado um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Assim, o PDE-Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e seu objetivo é auxiliar as escolas públicas a melhorarem as suas gestões. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros

destinados a apoiar a execução de todo ou parte do seu planejamento, cuja lista está disponível no site do MEC, em que se constata a lista das escolas municipais de Fortaleza beneficiadas com recursos.

É a partir do PDE, que surge o Plano Municipal da Educação (PME,) no ano de 2015, que tem como objetivo geral conceber e propiciar a implementação de um Projeto Educativo para a cidade de Fortaleza, comprometido com uma escola cidadã, que se assegura a inclusão social, a permanência com sucesso do educando, em todos os níveis e modalidades de ensino, oferecendo uma educação de qualidade na vivência plena de uma gestão democrática e na valorização do papel dos profissionais da educação, garantindo ao aluno o direito de aprender. (PME, 2015)

Ainda segundo esse plano,

o município de Fortaleza pretende, com a execução do presente Plano Municipal de Educação (PME), consolidar um projeto educativo que fortaleça caminhos que vêm sendo percorridos com êxito, na busca da educação de qualidade para todos. Norteia-se pela convicção de que a construção do sucesso educacional passa necessariamente pela sabedoria de integrar conhecimentos e experiências em cuja essência está uma concepção pedagógica que acredita na capacidade de aprender do aluno, com a certeza de que a aprendizagem desse aluno é o objetivo fundante da ação escolar. Soma-se a essa certeza a crença de que a aprendizagem ocorre nas interações entre os próprios alunos, e entre alunos, professores, familiares e outros agentes do contexto educativo. (PME, 2015, p. 19).

Em relação ao Ensino Fundamental, no subitem 3.2.4, que se destina às metas e estratégias de operacionalização, o Plano atribui metas a serem cumpridas para atingir o IDEB, conforme: “META 2 Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir, no ano de 2024, as seguintes médias para o IDEB: Anos Iniciais: 7,0, Anos Finais: 6,0” (PME, 2015, p. 43), o que corrobora com a meta constata no PNE (meta 7), ou seja, os entes estão alinhados com os mesmos objetivos.

Também, visando aumentar a taxa de aprovação, o plano na meta 3 estabelece “universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME” (PME, 2015, p. 45), o que se justifica o aumento da taxa de aprovação nas séries iniciais que foi divulgado na nossa Tabela 3.

Ainda na gestão do prefeito Roberto Cláudio, a “Coligação Fortaleza só tem a ganhar” apresentou as diretrizes gerais para elaboração do plano de governo denominado "FORTALEZA SÓ TEM A GANHAR”, compreendido entre 2017 e 2020, cujas propostas foram amadurecidas ao longo dos quatro anos de sua gestão à Prefeitura de Fortaleza para conduzir Fortaleza ao desenvolvimento a longo prazo e que seja o norte dos planos de governo até o ano de 2040.

Araújo (2019), em sua tese sobre o Prêmio Escola Nota Dez e suas implicações à subjetividade das crianças do 2º ano do ensino fundamental do Estado do Ceará, analisou também os efeitos da política *accountability* escolar representada por este prêmio, atentando para o fato de que o ponto de partida foi o ano de 1992, com a experiência-piloto de avaliação anual do desempenho dos alunos de 5º e 9º anos.

Segundo Araújo (2016, p. 96),

em 2001, a metodologia da prova foi radicalmente alterada para se tornar um Computer Assisted Testing (CAT), sendo o programa renomeado para Spaece-Rede. O Spaece passou a aplicar os testes pela internet. Os discentes incluídos nas amostras por série respondiam aos testes em telessalas equipadas com computadores. A partir desse novo sistema, a média do desempenho nos 5º e 9º anos passou a ser considerada como o indicador da qualidade da escola. Por conseguinte, elaborou-se o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio (Peenm) – Educação Básica de Qualidade no Ceará, um dos primeiros vestígios marcantes da política de responsabilização, que estabelecia a conexão entre os resultados da avaliação do Spaece-Rede e do Projeto de Melhoria da Escola. A Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, designava que o Peenm – Educação Básica de Qualidade no Ceará deveria ser outorgado aos membros das equipes das 100 melhores escolas, sendo que, para as 50 melhores, o prêmio seria de 100% do valor especificado; para as demais, seria de 50%. Para concorrer ao referido prêmio, as unidades escolares precisavam aderir ao Projeto de Melhoria da Escola e definir metas voltadas para a melhoria do ambiente físico, redução das taxas de evasão e aumento dos índices de aprovação escolar. O prêmio era uma recompensa em dinheiro concedida quando as médias das instituições alcançavam a nota 5 ou mais (até 10); correspondia a R\$ 800,00 para os docentes temporários e permanentes em tempo integral e R\$ 300,00 para o pessoal administrativo. Também havia premiação destinada aos melhores educandos. Nesse caso, o Peenm – Educação Básica de Qualidade no Ceará foi a primeira experiência com a política de responsabilização.

Então, o Prêmio Escola Nota Dez foi criado após ampliação do PAIC para a abrangência de todo o ensino fundamental (séries iniciais e finais). Daí, foi revogada a Lei nº 15.052, com regulamentação no Decreto nº 30.797/2011, e foi aprovada a Lei nº 15.923/2015, em vigor, regulamentada pelo Decreto nº 32.079/2016, cuja alteração disciplinou o Prêmio Escola Nota Dez, o que representou maior cobertura, alcançando às escolas de 5º a 9º ano. (ARAÚJO, 2019).

Dessa forma, o Estado vai investindo milhões por ano, com premiação, avaliação, material didático, além de programas de formação e bolsas, sendo o maior valor destinado à premiação escolar, inclusive, sendo destaques em jornais, conforme já vimos na subseção anterior.

Para Araújo (2019, p. 100-101),

A política *accountability* já está consolidada no Ceará e tem no Prêmio Escola Nota Dez um instrumento de gestão educacional para incitar e elevar os resultados do conhecimento que os alunos demonstram ter em relação a um determinado conteúdo de uma disciplina avaliada pelo Spaece. Tal programa foi implementado com o propósito de responsabilizar os sujeitos educacionais pelos resultados atingidos, condicionando a concessão de bônus e incentivos monetários mediante o alcance das metas preestabelecidas.

Conforme já discutimos anteriormente, a lógica neoliberal incorporou-se na política educacional do Estado do Ceará quando optou por “práticas meritocráticas de premiar e bonificar a quem “merece” porque atingiu os requisitos das metas estipuladas e tendem a forçar o corpo docente e os gestores a reduzirem o ato educativo ao ensaio para as avaliações externas” (ARAÚJO, 2019, p. 101, grifo da autora).

Conforme ficou comprovada na tese de Araújo (2019), há uma cultura produtivista e de reconhecimento do mérito da política *accountability* escolar, representada pelo Prêmio Escola Nota Dez, o que traz reverberações na ação educativa, pois, durante todo o ano letivo, a escola e sua equipe escolar empreendem esforços com o objetivo de instruir os alunos a alcançarem a performance de excelência (*standard student*) explicitada nos descritores do Spaece-Alfa e, por efeito, serem reconhecidas e agraciadas com a premiação em dinheiro.

Em prol dessas mudanças na legislação, que busca por resultados, o Estado do Ceará tornou-se exemplo devidos suas reformas educacionais, pois foi pioneiro no uso de financiamento baseado em resultados como parte de um programa abrangente dessas reformas educacionais, sendo reverenciado pelo Banco Mundial com um Guia criado por Loureiro, Cruz, Barbosa e Holanda (2020) para ser seguido por governos municipais.

Segundo Loureiro, Cruz, Lautharte e Evans (2020, p. 09),

o Ceará adotou importantes reformas educacionais que permitiram melhorar consideravelmente os níveis de aprendizado dos alunos no ensino fundamental, com alto nível de eficiência no uso de recursos, cujo sucesso é baseado em 5 pilares interdependentes, alinhados à evidência global do que funciona no financiamento da educação com base em resultados educacionais: (i) incentivos financeiros para os municípios que atingirem metas pré-estabelecidas (financiamento baseado em

resultados, FBR); (ii) assistência técnica (AT) para os municípios com dificuldades para melhorar a aprendizagem, com ênfase na alfabetização na idade certa para todos. Os outros três pilares, que também podem ser vistos como condições facilitadoras, são: (iii) liderança política para pôr a aprendizagem no centro da política educacional e implementar reformas substanciais no setor de educação; (iv) transferência da gestão das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais) aos governos municipais, proporcionando alto grau de autonomia para os municípios planejarem e implementarem suas políticas educacionais; e (v) estabelecimento de um sistema sólido e confiável de monitoramento e avaliação, que mede continuamente os principais resultados educacionais, inclusive o aprendizado dos alunos.

Diante do exposto, verificamos que a legislação é baseada em metas a serem atingidas visando melhorar a ‘qualidade’ da educação, a partir do uso de fórmulas, variáveis e cálculos, os quais seguem métodos – numa dimensão que valoriza mais a quantificação – usados para consolidar e justificar a exposição dos resultados na educação brasileira, sem, no entanto, atentar para aquelas pessoas que estão participando dessas avaliações.

Entretanto, o que permanece é compreender quais são os interesses presentes numa exposição quantitativa de números, que se apropriam de resultados de avaliações externas na educação municipal, tendo o IDEB como um fator final que chama a atenção para a apresentação de resultados e indicador de qualidade, o que traz reverberações para a educação básica, assunto da próxima seção.

4.3 Reverberações da política de *accountability* na educação básica

Se, “A introdução da lógica de *accountability* e a comparação de resultados para premiar quem “fez mais com menos” pode acarretar prejuízos irreversíveis à educação pública. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 145), então, podemos constatar, pela própria legislação presente, que a educação básica merece muito mais atenção que a própria Constituição prevê.

Estamos diante das primeiras décadas do século XXI, sabendo que as ideias reformadoras do Estado estão alinhadas à lógica de mercado, busca por resultados, testes *standardizados*, (des)centralização e (des)responsabilização do Estado, que se acentuam cada vez mais à medida que são publicados: Decretos, Propostas de Emendas Constitucionais (PEC), emendas à Constituição, entre outros, favorecendo e legitimando a intervenção de setores privados na educação.

Como já vimos antes, o PREAL, financiado pelo BID, realiza seus estudos nos países latino-americanos e caribenhos, coleta dados da educação básica de cada um, interpreta-os

usando ferramentas de *accountability*, para valorizar, mais ainda, a visão de controle e regulação da educação. Essa visão de controle da qualidade educacional “flui de forma vertical, de cima para baixo – do governo para as escolas – confinando a prestação de contas a limites estreitos por uma evidente concentração de responsabilidade atribuída de fora para dentro da escola” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 87), razão pela qual o governo de cada país tem a obrigação de exigir prestação de contas de seus servidores, no caso, gestores e professores, incumbindo-os de responsabilidades, caso não atendam à meta criada pelo sistema de avaliações padronizadas.

Desta forma, essas avaliações padronizadas se tornam “a porta de entrada de políticas ou sistemas formais de *accountability*” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 88), muito embora, saibamos que esse modelo de avaliações padronizadas já foi testado décadas antes em municípios dos Estados Unidos, porém, não lograram êxito, mas, hoje, em pleno século XXI, aplica-se esse mesmo modelo, usando-se de subterfúgios de melhorar a qualidade da educação.

Segundo Schneider e Nardi (2019, p. 89),

nas quase duas primeiras décadas do século 21 alargam-se as evidências de uma sintonia das políticas educacionais com as orientações e tendências de escala internacional ou mesmo latino-americana, convergindo mais precisamente para a consolidação de um sistema nacional de avaliação, com exames externos à escola, notadamente uma das peças mais emblemáticas das políticas de regulação em curso e, como referimos, do modelo de *accountability* de inspiração gerencial, situado no contexto da regulação por resultados.

Para compreender esse cenário, é só retornarmos aos anos de 2000, quando se iniciou, nos Estados Unidos, o programa *Nenhuma Criança Fica para Trás*, do presidente George W. Bush, que se transformou em Lei em 2002. Sobre esse programa, Ravitch (2011, p. 31) afirma:

Ele demandava que as escolas gerassem pontuações mais altas nos testes das habilidades básicas, mas não requeria qualquer currículo, e não elevava padrões. Ele ignorava estudos importantes como história, educação cívica, literatura, ciências, artes e geografia. Embora a lei requeresse que os Estados testassem os estudantes eventualmente em ciências, os escores de ciências não contavam na planilha federal.

O programa se destinou, de forma limitada, a testagens e essas reformas “tinham tudo a ver com mudanças estruturais e com a responsabilização, e nada a ver com a substância do aprendizado” (RAVITCH, 2011, p. 32), ou seja, testar e punir seriam os ‘louros’ da reforma e “o que fora um esforço para melhorar a qualidade da educação se transformou em uma estratégia de contabilidade: *measure, depois puna ou recompensa*, afastando qualquer exigência de pensamento crítico acerca do mundo”. (RAVITCH, 2011, p. 32).

Para entendermos esse programa, teremos que, mais uma vez, retornar à história dos anos de 1980, com o lançamento de um relatório denominado *Uma Nação em Risco*, em 1983, o qual foi “uma resposta às reformas escolares radicais do fim da década de 1960 e começo de 1970” (RAVITCH, 2011, p. 39), fruto de muitos debates acadêmicos, por entenderem que a administração do presidente Reagan visava sabotar a educação pública e naquela época os jornais alardeavam que a educação estava em crise, e dessa forma, o referido relatório chamou a atenção do público, que era seu verdadeiro objetivo.

No entanto, esse relatório, diferentemente do programa anterior, não se transformou em lei, pois “longe de ser um documento revolucionário, o relatório era um apelo inflamado para que fizéssemos nossas escolas funcionarem melhor em sua missão central como instituições acadêmicas e para compatibilizar nosso sistema educacional com nossos ideais educacionais” (RAVITCH, 2011, p. 42), fazendo apenas recomendações. O programa errou porque se limitou a apontar problemas apenas ao Ensino Médio sem enxergar nenhum problema no Ensino Fundamental.

Segundo Ravitch (2011),

enquanto os autores de *Uma Nação em Risco* se preocupavam com a qualidade e amplitude do currículo que cada jovem deveria estudar, o *Nenhuma Criança Fica para Trás* se preocupava apenas com habilidade básicas [...] Ele produzia montanhas de dados, não cidadãos educados. Os seus defensores então tratavam os dados como evidência de seu “sucesso”. Ele ignorava a importância do conhecimento. Ele promovia uma definição mecanicista, restrita e profundamente anti-intelectual de educação. Na era do NCLB, o conhecimento era irrelevante. (RAVITCH, 2011, p. 46-47).

Schneider e Nardi (2019), baseando-se nas concepções de Andrade (2008), afirmam:

Tomando por base referencial o sistema de *accountability* inscrito na experiência dos Estados Unidos, nomeadamente a do *No Child Left Behind Act*, o autor conclui que as poucas experiências recentes no país, levadas a cabo por governos estaduais, de maneira geral não incorporam um sistema de incentivos com o qual professores e diretores sejam penalizados ou bonificados em razão dessas políticas, em termos de resultados significativos no desempenho dos estudantes. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 92)

Essa concepção se dá, segundo Schneider e Nardi (2019), pelo fato de Andrade (2008) entender que no Brasil não existem determinados parâmetros estruturantes para consolidar uma política de *accountability* aos moldes dos EUA, quando cita os casos do Enem em 1998,

SAEB de 1995, Prova Brasil de 2005, entre outros, por conta de deixarem em aberto vários pontos que são parâmetros⁴⁶ para se executar uma *accountability*. E continuam:

A leitura de Andrade (2008) de que a essa altura do país, no âmbito da Educação Básica pública, opera-se uma *accountability* formal branda, concorda com a posição de Fernandes e Gremaud (2009). Para esses autores, com a ampla divulgação de resultados, desde 2005, o Brasil conta também com um programa de “*accountability* fraca”, por escolas e redes de ensino públicas, em nível de Ensino Fundamental. (SCHENEIDER; NARDI, 2019, p. 93, grifos dos autores).

Entretanto, Scheneider e Nardi (2019) citam outros autores como Fernandes e Gremaud (2009), os quais entendem que,

com a divulgação de resultados por Estado, sistema de ensino e escola, também em 2005, fez por elevar o Enem à condição de instrumento de diagnóstico e de *accountability* [...] com o Enem e a Prova Brasil/Saeb, o Brasil passou a contar com um sistema nacional de *accountability* da Educação Básica, ainda que reconheçam, a exemplo de Brooke (2004;2006) e de Andrade (2008), a existência de outras experiências em alguns Estados da Federação. (FERNANDES; GREMAUD apud SCHENEIDER; NARDI, 2019, p. 94).

Essas provas foram, à medida do tempo, ganhando relevância culminando com a constituição de um índice na Educação Básica que “combinasse informações de desempenho em exames padronizados com informações de fluxo escolar [...] uma saída que assegurou tanto a finalidade de monitoramento quanto a de *accountability*” (SCHNEIDER, NARDI, 2019, p. 94), como foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007, que passou a ser o órgão para mensurar e monitorar a qualidade da educação no nosso país e já conta com seis edições (anos: 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017).

Como já foi informado anteriormente, o IDEB é calculado a partir dos dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar e das médias de desempenho obtidas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O índice varia de 0 a 10 e a combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões. Se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb ou na Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a

⁴⁶ Para esse autor, os parâmetros seriam: “(i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) tornar públicos os resultados das escolas nestes testes; (iv) adotar como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes; (v) responsabilizar os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos”. (ANDRADE apud SCHENEIDER; NARDI, 2019, p. 92)

aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

As metas projetadas são diferenciadas para cada unidade, rede e escola. Elas são apresentadas bienalmente, desde 2007 até 2021, de modo que os estados, municípios e escolas deverão contribuir em conjunto para que o Brasil atinja a meta 6,0 em 2022 – o mesmo patamar educacional da média dos países participantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (BRASIL, 2019).

Ainda é salientado nesse site, que o índice também é importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação, uma vez que se trata de uma ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta, para 2022, alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. (INEP, 2019).

Segundo Horta Neto (2016, p. 24),

Esse movimento em direção aos testes também se propaga no Brasil e, com ele, cresce a utilização do ranqueamento das escolas – caminho trilhado a partir de três movimentos: identificar as escolas de melhor desempenho, consideradas como exemplos a serem seguidos; divulgar os resultados dos testes, acreditando que as famílias irão mobilizar aquelas com baixo desempenho; e criar competição entre as escolas por desempenhos cada vez melhores. Como consequência, o ranqueamento firma-se como uma necessidade para as políticas e essencial para aprimorar o sistema educacional, levando, inclusive, os governos à utilização ampla dos testes acompanhados de prêmios a escolas, seus professores e seus alunos.

O que foi constatado no Estado do Ceará, através de pesquisas junto às escolas do município de Sobral sobre os efeitos do prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas foi que:

todas essas ações realizadas pelas escolas premiadas de Sobral (EP1 e EP2) são caminhos e atalhos implementados nos processos pedagógicos (planejamento, ensino e avaliação) que visam atingir os melhores índices de desempenho na avaliação do Spaece e, por consequência, figurar no ranking das 150 unidades contempladas com o Prêmio Escola Nota Dez. Além disso, com base nessas análises, verifica-se que as professoras das instituições premiadas consideram que o Prêmio Escola Nota Dez surte efeito no processo de ensino-aprendizagem, visto que promove a aquisição de recursos tecnológicos e de 119 materiais didáticos, a realização de reformas nas escolas, a promoção de formação docente e o reconhecimento do trabalho por meio da bonificação financeira. Contudo, as educadoras avaliam que tal premiação não é o fator decisivo para a realização do trabalho docente com qualidade, mas julgam que vem proporcionando mudanças no cotidiano das práticas pedagógicas das escolas premiadas de Sobral. (ARAÚJO, 2016, p. 188 – 119).

Há de se considerar os impactos desse tipo de premiação sobre o corpo docente, uma vez que,

para as docentes das escolas premiadas, o Prêmio Escola Nota Dez surte efeito nos processos pedagógicos das escolas apoiadas, por conta dos investimentos em recursos materiais que colaboram para a melhoria das práticas docentes, dado que promove condições de trabalho que antes não existiam nas escolas. Mas as professoras não consideram a bonificação como um fator decisivo para a melhoria dos rendimentos escolares, ao contrário, elas se sentem mais pressionadas para atingirem as metas do prêmio. (ARAÚJO, 2016, p.151).

Segundo Horta Neto *et al* (2016, p. 25) “imaginar que uma boa escola possa ser caracterizada apenas a partir de medidas de alguns de seus resultados é desconhecer a importância que têm os processos utilizados para se chegar a eles”, uma vez que centra a discussão no trabalho da escola e nos professores para garantir a aprendizagem medidas por testes, como se somente estes atores fossem responsáveis quando a escola não atingir a meta.

Desde que foi legitimado o IDEB com suas metas, o município de Fortaleza, à guisa de exemplo - para a 4ª série – apresentou um IDEB abaixo da meta nos anos anteriores à gestão do prefeito Roberto Cláudio, tendo esta gestão apresentado o índice acima da meta projetada, conforme se observa nos anos de 2013, 2015 e 2017, inclusive, neste último ano, a meta foi ultrapassada com número relevante, citado em Relatório:

Sem a rede privada, o IDEB do Brasil, nos Anos iniciais, é 0,3 ponto inferior. Apesar disso, o país mantém uma trajetória consistente de melhoria, superando a meta proposta e atingindo um valor igual a 5,5 em 2017. Esse comportamento proporcionou um aumento de 1,9 ponto no IDEB da rede pública entre 2005 e 2017. A rede pública do estado do Ceará apresentou a melhor evolução nesse mesmo período, passando de 2,8, em 2005, para 6,1, em 2017, ritmo de crescimento quase duas vezes superior à média nacional. Com exceção dos estados do Amapá, Sergipe, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, as demais unidades da federação alcançaram suas metas. (BRASIL, 2020).

Ressaltamos, mais uma vez, que essas metas constantes no IDEB são legitimadas a partir do “Compromisso Todos pela Educação”, introduzido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, por meio do Decreto n.º 6.094, o qual,

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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2020).

Afonso (2009b), seguindo Schedler (1999), ao discutir a prestação de contas (enquanto *answerability* ou *responsabilidade*), afirma que o pilar da responsabilização (“enforcement”) chega-se a outras dimensões,

não apenas a que se refere à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas, mas também as que, em meu entender, podem ser acrescentadas – por exemplo, a assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas de códigos deontológicos; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização. (AFONSO, 2009b, p. 59).

Portanto, mesmo que a *accountability* se apresente numa dimensão informativa, já constatamos que as consequências de sua aplicação podem também causar efeitos não desejados no processo da educação humanizadora, passando a transformar esse percurso numa meta para auferir vantagens numéricas que deem retorno em forma de prêmios simbólicos ou não.

A gestão por resultados é adotada em vários países “no estabelecimento de acordos de resultados entre órgãos formuladores de políticas e entidades voltadas à prestação de serviços. Tais acordos têm por base o binômio “autonomia e responsabilização” [...]” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133), e dessa forma, o gerencialismo imprime seu papel de disseminar princípios orientados pela eficiência financeira, mesmo tratando-se de escola, ou seja, os resultados são prioridades e nesse caso atores, como os gestores e diretores de escolas, podem ser responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*).

As autoras afirmam que: “A política educacional de resultados toma os “resultados” isoladamente, descolado da realidade que os produziram, sendo apresentada como fetiche” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 144), parecendo mesmo um ‘feitiço’, cujo resultado é a busca pelo isolamento, e conseqüentemente, o desinteresse pelo coletivo, como se este coletivo fosse uma ameaça ao seu sucesso, e assim, o isolamento se torna como uma estratégia para evitar que o outro tenha acesso aos seus ‘conhecimentos’.

Para tanto, os governos buscam, por meio desse tipo de gestão, “facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados; responder às novas questões e à diversificação dos serviços prestados; adotar medidas de incentivo ao desempenho; promover a *accountability* – transparência e responsabilização pelos resultados” (PACHECO *apud* SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133).

O que era para ser informação, prestação de conta e responsabilização, na forma *accountability*, para diagnosticar e externalizar à sociedade *sobre* o que ensina, *como* se ensina e

as formas de organização do trabalho docente, considerando a ética e as características culturais, na verdade, se torna uma cartilha de metas postas por órgãos internacionais, que sequer fizeram estudos da cultura e diversidade de cada país, mas, sim, diagnosticaram um ponto fraco desses países: baixo desenvolvimento econômico.

Esse *projeto* espelhado numa aura de “preocupação com o crescimento desses países”, na verdade, oculta os interesses capitalistas pregados há décadas e mundialmente disseminados com mais força a partir dos anos de 1990, afinal, o que envolver empréstimos, há cobrança em juros, ou seja, há um ‘credor’ e um devedor, sendo este último formado por países da América Latina e Caribe, que se endividam a cada intervenção do BM, que

em fim de 2006, publicou o documento *Education Sector Strategy Updat (ESSU): achieving Education For All, broadening our perspective, maximizing our effectiveness* (BANCO MUNDIAL, 2006) atualizando as estratégias da década de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1995, 1999). O *ESSU* apresenta orientações para auxiliar os países da América e Caribe a maximizarem o impacto da educação visando ao crescimento econômico, à redução da pobreza e ao desenvolvimento de gestões eficientes, principalmente, com foco nos resultados. Recomenda-se que as políticas educacionais dos países da região devam voltar-se à competitiva econômica e à coesão social, além de formar uma força de trabalho adaptável às demandas mutantes dos mercados locais e globais sempre visando complementaridade entre as políticas econômica e educacional. [...] A organização destaca que “uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados deve permear o trabalho no setor” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 9). Além disso, observa que “quando os recursos orçamentários e a seleção de pessoal são limitados é muito importante conhecer que intervenções produzem os resultados desejados de modo mais eficaz e efetivo” (BANCO MUNDIAL apud SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 136-137).

Tomando o discurso acima, justifica-se, então, a intervenção dos OMs, o que promove muitas inquietações tais como: resultados é um meio ou um fim? A quem serve? A quem interessa uma mudança na educação a partir da avaliação de resultados? Quais interesses presentes? Enfim, as autoras procuraram desvelar, nesse trecho, os reais interesses por aqueles que pregam ‘mudança na educação’ através da avaliação tanto sobre o aluno como nos professores e nas escolas, articulando-os de uma forma que se chega a atribuir exclusivamente aos professores e à escola a responsabilidade quando o aluno não aprende, ficando o Estado eximido dessa responsabilidade.

Afonso (2013) ao abordar, de forma sociológica, conceitos e teorias acerca do campo da avaliação educacional, além de visitar as teorias da modernização, que são subjacentes ao atual comparativismo avaliador, aponta que o Estado, denominado de Estado-avaliador, passa por três fases: a primeira ocorrida ao longo dos anos de 1980, como parte de mudanças sociais,

políticas e culturais muito amplas em países situados em locais distintos do sistema mundial, fase que a avaliação constitui-se como uma política estatal; a segunda fase, nos anos de 1990 até 2000 em diante, em que existe a construção de indicadores e avaliação comparada internacionalmente em larga escala, e ocorre uma reconfiguração do Estado-avaliador e a terceira, chamada de fase pós-Estado-avaliador, ocorre a mercadorização/mercantilização global da educação.

A terceira fase, o autor compreende como uma antevisão com base em alguns indicadores, afirmando que, “o que está em curso é uma estratégia de exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização” (SANTOS *apud* AFONSO, 2013, p. 280). Portanto, os interesses do Estado coadunam com os interesses internacionais, com interferência do Banco Mundial que, a cada interferência, amplia a privatização dos sistemas e agências de avaliação, que exercerão suas funções com vendas de insumos para as instituições públicas melhor prepararem seus futuros consumidores.

O Estado, submisso ao que se encontra nos acordos internacionais e visando angariar com isso vantagens financeiras, implementa e legitima interesses ‘postos’ pelos seus credores e os:

OMs poucas vezes explicitam o que deve ser feito com os resultados das avaliações docentes. Entre as proposições mais polêmicas estão: quebra da estabilidade; remuneração vinculada ao desempenho; aprovação no exame para o ingresso na carreira e desvinculação de salários dos aposentados dos professores da ativa. O documento do Banco Mundial exclusivo sobre professores recomenda o pagamento de gratificações por desempenho e a implantação de remunerações diferentes em função de prêmios e sanções, cujo sentido último é dado pela decisão de reduzir o custo-professor. (DELANNOY; SEDLACEK *apud* SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p.141).

Essas organizações multilaterais estabelecem, de comum acordo, uma mudança na educação a partir de avaliações, as quais promovem os mais diversos efeitos sobre os professores quando o gratifica num momento e o pune noutro, baseando-se em resultados e sem considerar as condições objetivas e subjetivas de cada envolvido.

Especialmente a Unesco, em relatório em 2017 na França (Unesco, 2017b) e, na forma de resumo no Brasil (Unesco, 2017a), considera a *accountability* educacional extremamente importante para melhorar os sistemas educacionais. [...] A argumentação produzida para justificar este posicionamento aponta em direção da rápida expansão da educação na segunda metade do século 20 e à dificuldade dos governantes, em geral, em administrar estes sistemas. [...] Não obstante sua concordância sobre a introdução de medidas de *accountability* na educação pública, a Unesco enfatiza a necessidade de revisão de alguns pressupostos que a informam, porquanto, defende que ela não pode ser um fim em si mesma. (*apud* SCHNEIDER; NEIDER, 2019, p. 68-69).

Dessa forma, constatamos a interferência dessa agência quando oficializa sua compreensão do que seja a *accountability*, entendida como

um processo que compreende responsabilidades claramente definidas, obrigação de fornecer explicações sobre as ações compreendidas e justificáveis legais, políticas, sociais ou até morais da obrigação de prestar contas, [...], ser capaz de agir quando algo está dando errado, por meio de políticas, da legislação e até por meio de apelo judicial, para proteger os direitos dos cidadãos. (UNESCO apud SCHNEIDER; NEIDER, 2019, p. 68-69).

Promover uma avaliação que implica em prestação de contas e responsabilização, que é o caso da *accountability*, como o alvo a atingir na corrida por uma “modernização educativa” (SHIROMA& EVANGELISTA apud DE ROSSI, 2005), cria *rankings*, prescindindo dessa forma, da identidade do profissional (professor), o qual sofre o tempo todo pressões internas (na sua subjetividade) e externa (entre seus próprios colegas de trabalho), um adoecimento físico e psíquico, pois sua subjetividade frágil subsume-se ao discurso que o leva a sua ‘conversão’.

Já Afonso (2009) compreende que a *accountability* é um sistema formal que promove seus testes estandardizados e a publicação de *rankings* através das avaliações externas, que se tornam centrais nas políticas de educação por serem congruentes ao sistema de controle exercido pelo Estado sobre a área da educação. Os mais favorecidos com todo esse cenário são aqueles que se valem do discurso de profissionalização para melhoria salarial, quando na verdade estão fomentando a competitividade, o que altera as relações sociais em grupo, em coletivo, e consequentemente, emerge uma ideologia do individualismo muito mais acirrada por envolver prêmios, e se tornará a “luz no fim do túnel” perseguida e almejada por muitos professores.

Portanto, os mais interessados nesse desequilíbrio nos interesses, que já não são mais coletivos, são os empresários da educação. Estes terão o poder de ditar como se dará uma nova forma de governar a educação sob ditames internacionais. Desde que o Brasil assumiu o compromisso com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Organização das Nações Unidas, em setembro de 2015, seu governo vem se preparando para sua implementação em todo o território nacional, tornando essa Agenda uma grande oportunidade para a gestão de políticas públicas que consolidem um país mais justo e solidário. (PLANO DE AÇÃO 2017 - 2019, 2017).

Diante dos planos e metas que o Brasil segue, que coaduna com interesses internacionais, cujo objetivo é legitimar políticas públicas na educação aos moldes de mercado, e

por estar inserido numa sociedade globalizada e neoliberal, aliada ao fato de que o Estado exerce seu papel descentralizado e de delegar responsabilidades, o país se insere num modelo de política de *accountability* na educação, consolidando a *accountability* educacional.

Segundo Adrião e Domiciano (2018),

Atualizando perspectivas de reforma na gestão pública iniciada com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e orientadas pelos pressupostos da Nova Gestão Pública (PERONI; ADRIÃO, 2005), o Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir os mandatos presidenciais no período de 2003 a 2010, aproximou-se da concepção de governança pública, sugerida por distintos organismos internacionais como alternativa às orientações neoliberais (KISSLER; HEIDEMANN, 2006) ou de cunho gerencial. A lógica da governança pública assimila o setor privado (lucrativo e não lucrativo) como agente e parceiro na elaboração das políticas públicas, dado o pressuposto de que a ação estatal ou governamental é insuficiente e, por vezes, refratária para apreciar e atender as demandas sociais. (apud ADRIÃO; DOMINICIANO, 2018, p. 2).

Nessas circunstâncias, o quadro se torna favorável ao setor privado para atuar com seu aporte técnico e, em relação ao Brasil, “as fundações configuram-se como organizações privadas sem fins lucrativos que, por força de lei, podem inclusive receber recursos públicos, sem que haja uma clara orientação para o *accountability* de sua ação e, em alguns casos, sem exigência de licitação” (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018, p. 2), esclarecendo que o termo ‘*accountability*’ citada está empregado no sentido restrito de exigir prestação de conta por parte do setor privado.

Por último, reforçando essa discussão, frisamos que a gestão democrática da escola foi conquistada mediante a Constituição de 1988 e representa

exercício prático de cidadania e instrumento de resistência contra orientações gerencialistas de modelos análogos ao empresarial introduzidos em diversos sistemas públicos de ensino e disseminadas por organizações privadas associadas a diversos segmentos do mercado [...] verifica-se a organização de setores vinculados ao mercado influenciando as políticas educativas das mais diversas formas, redefinindo as fronteiras entre o público e o privado com implicações negativas para o processo de democratização da escola e da sociedade. (PERONI; ADRIÃO apud PERONI; ADRIÃO, 2018, p. 54).

Conforme Adrião e Peroni (2018), que definem de forma sintetizada a relação entre o público, entendido como estatal, e do privado, entendido como limitado ao setor empresarial, os compreende-se que essa relação é “considerada quando expressão de privatização da educação básica, mais precisamente no que a escola tem de fundamental: o trato com o conhecimento por meio da definição de um currículo” (p. 55).

As autoras entendem que “as políticas materializam-se em estratégias que incidem sobre três dimensões, didaticamente consideradas em separado: oferta educativa; gestão educacional e sobre o currículo” (ADRIÃO apud ADRIÃO; PERONI, 2018, p. 55), em que os principais sujeitos são instituições com a presença do setor empresarial, como já citamos o caso de Gerdau, podendo acrescentar a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, Unibanco etc., caracterizados como investidores sociais ou como filantropos de risco ou filocapitalistas (ADRIÃO, 2018), que irão dar retorno capitalista.

Ainda sobre o texto da BNCC, Adrião e Peroni (2018, p. 57) afirmam que “alinha-se às orientações globais assentadas na Estratégia do Banco Mundial (BM), Aprendizagem para Todos Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento” (p. 57).

A questão importante para perceber é que esse setor empresarial cognominado de filantropo age em comum acordo com agentes governamentais, que estão presentes na hora do “voto de Minerva” quando das decisões das políticas públicas brasileiras, ou seja, um casamento que resulta na disseminação da ideologia pela privatização e sua apologia ao tecnicismo e a produção de consumidores.

Ou seja, nessa passagem, nos deparamos, na verdade, com debates que envolvem a *accountability*, pois esta tem se torna recorrente na construção e disseminação de uma tendência voltada para o mercado quando se faz uma passagem

[...] de uma dominação da oferta educativa para a demanda educacional (para o que acompanha a diminuição dos investimentos em educação); de um controle burocrático dos processos educativos para formas mais “profissionais” de *accountability*; de uma priorização do acesso à ênfase na obrigação com resultados quantitativos e qualitativos (as expectativas sobre a escola são expressas na linguagem dos indicadores, dos padrões de desempenho e de sucesso, de “qualidade” da educação); de um sistema controlado no centro para unidades organizacionais mais autônomas (autoridade delegada – o conceito americano de “*empowerment*”); do paradigma do ensino para o paradigma da aprendizagem, como o que tentam exprimir os currículos conhecidos como currículos por competências. (LESSARD apud SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 29, grifo do autor).

A repercussão de boa aceitação do IDEB é forte na mídia, inclusive com grande aceitação por parte dos professores, além de que em estudos de, como de “Firpo, Pieri e Souza (2012) mostram que o IDEB tem impacto na eleição do prefeito: o aumento de um ponto no IDEB eleva a probabilidade de reeleição do prefeito em cinco percentuais” (HORTA NETO, 2018, p. 105).

Ainda é relevante frisar que alguns especialistas mostram que os resultados do SAEB não revelam exatamente o diagnóstico do sistema educativo (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015), pois “isso ocorre porque os resultados dos testes sofrem influência de variáveis, como o perfil socioeconômico da família e o nível de escolaridade dos pais” (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 470), o que interfere nos resultados.

Outra questão é a forma como se avalia, se por amostragem ou censitária, que faz grande diferença, pois “enquanto o SAEB avalia por amostragem, a Prova Brasil caracteriza-se como uma avaliação censitária, ou seja, universal para todos os alunos matriculados nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental público, privado ou federal” (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 471).

Além disso, o IDEB é um mecanismo criado pelo INEP para ser indicador sintético da educação brasileira, cujo princípio é que o aluno avance para a série seguinte (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015), sem atentar para a situação particular daquele aluno, de onde veio, se tem condições econômicas na família entre outros fatores, uma vez que aborda apenas duas variáveis: fluxo e desempenho escolar, tornando-se insuficiente para medir a qualidade da educação, já que desconsidera “outros aspectos igualmente importantes para a qualidade, como a cultura organizacional da escola, a prática docente, o nível socioeconômico e cultural das famílias, e o estilo de gestão e liderança” (p. 473).

Toda essa repercussão sobre os dados da educação do Ceará é favorável para que o Banco Mundial explore ao máximo. Como pode ser exemplificado quando da criação de um Guia denominado *Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará*, em que aponta o Estado do Ceará como exemplo a ser seguido, o que se torna um chamariz para financiamentos com entidades particulares que se voltam apenas para o lucro na educação como mercadoria.

Outra questão de suma importância é o fato de que:

Embora o montante transferido para cada município esteja vinculado a resultados em educação, saúde e meio ambiente, os governos municipais têm a liberdade de usar esses recursos em qualquer setor. Um elemento fundamental do mecanismo de financiamento da educação por resultados do Ceará é que os municípios continuam recebendo transferências de uso geral, no sentido de que os prefeitos podem gastar os recursos em qualquer setor, mesmo aqueles não diretamente relacionados à educação, saúde ou meio ambiente. (LOUREIRO; CRUZ; BARBOSA; HOLANDA, 2020, p. 13).

Dessa forma, os municípios possuem ampla liberdade ao receberem recursos referentes ao recolhimento dos impostos, situação que favorece investimentos fúteis como gastos em promover escolas, desprezando aspectos fundamentais no processo da educação, já que a cultura a ser seguida é por apresentação de imagens, modificando até as relações entre os sujeitos, pois “o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediada por imagens” (DEBORD, 1997, p. 14), favorecendo aos interesses daqueles que necessitam dessa imagem para competir com interesses internacionais.

O agravante se faz presente quando, ao inserir professores, estudantes e funcionários na batalha da concorrência por verbas do Estado, se instala uma política para a qual não há limite de danos, já que segue uma lógica concorrencial que poderá causar efeitos colaterais indesejáveis (FREITAS, 2020), ou seja, estamos diante de uma realidade nebulosa em que as políticas de *accountability* imperam a competição entre as escolas e os atores que delas participam.

Mesmo com esses agravantes, que são percebidos pelos mentores desse tipo de cultura por resultados, o Ceará é exemplo a ser seguido. Conforme Kochhann (2019), o avanço da educação no Ceará, sobretudo nos principais índices de avaliação do ensino básico, tem ao menos dois motivos: a cooperação entre o estado e os municípios e a adaptação de experiências exitosas. As matrículas do ensino fundamental são responsabilidade da rede municipal. Enquanto isso, a secretaria estadual de Educação (Seduc) fornece material didático estruturado, estabelece as diretrizes de avaliação, apoia a formação de professores e realiza acompanhamento contínuo das atividades.

Do ponto de vista financeiro, Kochhann (2019) informa que o governo estadual oferece vantagens às cidades que mais progredem nas avaliações. Aquelas com menor reprovação e maior índice de aprendizagem em Matemática e Português – dois fatores constituintes do IDEB – recebem uma fatia maior do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O governo do Rio Grande do Sul gostou da ideia e estuda incluir a educação entre os critérios de distribuição do ICMS. “Queremos, com isso, estimular as prefeituras a melhorarem a gestão da educação municipal, já que o desempenho escolar vai impactar diretamente na receita”, disse o governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, durante um encontro com representantes do Ceará, em 2019.

Do exposto, constatamos que as reverberações de políticas de *accountability* educacional na educação básica, apesar de carregar um ‘slogan’ de ‘qualidade de ensino’, o que

se observa é uma obsessão para a exposição de números, numa forma de espetáculo que só condiz com uma sociedade que deseja criar aparência e desprezar a essência da educação, o que vem a comprometer o futuro da nação numa perspectiva emancipatória e, dessa forma, também respondemos à terceira questão de nossa pesquisa sobre as reverberações dessa política na educação.

5 À GUIA DE CONCLUSÃO

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. (MARX, 2007, p. 47).

Inicialmente inferimos que esta pesquisa foi embasada na teoria do materialismo histórico-dialético de Marx, o que pressupõe que, para compreendermos o objeto de estudo, temos que inicialmente entender sua forma superior e para nosso objeto estudado – a *accountability* – partimos na exploração da conjuntura atual numa marcha que seguiu a história, desde a preocupação de como surgiu o termo ‘*accountability*’, tradução, conceitos, seguindo um amplo aporte teórico, mantendo a dialeticidade com as demais categorias encontradas ao longo da pesquisa.

Para tanto, realizamos o movimento de partir do conhecimento teórico que é o conhecimento do objeto, como ele é em si mesmo, para chegar a entender seu movimento real, sua essência, articulando as categorias abordadas nas obras de Marx: totalidade, contradição e mediação, as quais foram responsáveis para fornecer a dinâmica do objeto.

Em vista do que foi exposto neste estudo, as interpretações sobre o que é *accountability* apresentaram muitas divergências, variando entre muitos autores, entretanto, permanece a que abrange três dimensões: prestação de contas, responsabilização e avaliação, que mais se assemelham a pilares, com funções que vão desde à *informação*, *justificação* até à *imposição*, em que muitos se sentem na obrigação ou dever de dar respostas.

Por esta razão, percebemos que a marcha dessa categoria ultrapassa fronteiras devido a seu caráter dialético, o que favorece suas interconexões com as três dimensões na medida em que lhe é solicitada. Entretanto, essas dimensões nem sempre se engendram de forma sincrônica, o que não desfaz a *accountability*, que permanece, motivo pelo qual foi chamada de “categoria

prototípica” por Scheddler, tornando-a um modelo a ser implementado e legitimado nas políticas públicas educacionais.

Como a *accountability* não é só responsabilização e prestação de contas, soma-se a estas dimensões, a avaliação, que serve para produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação, o que faz surgir mais oportunidades de determinações gerais abstratas que interferem nas relações, principalmente com o Estado.

Quando tomamos a atual conjuntura brasileira, o que se constata é o avanço de políticas educacionais que se fundamentam num modelo de *accountability* que prioriza a avaliação em larga escala para a obtenção de mais informações sobre o desempenho da unidade escolar. Há várias afirmativas de estudiosos de que esse modelo despreza a realidade da escola e fomenta o espírito de competição, transformando os indivíduos em rivais, contrariando, assim, nossa concepção de educação como humanização.

Entendemos que o papel da educação, também como possibilidade, se dá a partir do desenvolvimento de consciência, em que os indivíduos se sentem engajados no processo transformador da realidade, razão pela qual ela deve ser compreendida como política pública e social, bem como as interconexões com a conjuntura econômica, política e social.

As reformas do nosso Estado e toda a América Latina e Caribe sofrem influências internacionais, possuindo semelhanças às reformas ocorridas na Europa, sendo que, no Brasil, a reforma da década de 1990 recebeu apoio da classe dominante, que, utilizando-se do apelo midiático, minou o senso comum, cooptou intelectuais e formadores de opinião pública e, progressivamente, implantou a mercantilização da educação, mostrando que a *accountability* parece estar mais intimamente ligada aos interesses políticos e mercadológicos do Estado, que passou a adotar o modelo de gerencialismo na sua gestão.

Entendemos que esse gerencialismo está voltado exclusivamente para disseminar, através de metas, a cultura da *performance* do indivíduo, cujas entrelinhas prevalecem os interesses capitalistas pregados há décadas e mundialmente disseminados com mais força, a partir dos anos de 1990, nos países da América Latina e Caribe.

O que era para ser informação, prestação de conta e responsabilização, na forma *accountability*, para diagnosticar e externalizar à sociedade *sobre* o que ensina, *como* se ensina e as formas de organização desse trabalho docente, considerando a ética e as características culturais, na verdade, se torna numa cartilha de metas postas por órgãos internacionais, que

sequer fizeram estudos da cultura e diversidade de cada país, mas, sim, diagnosticaram um ponto fraco desses países: baixo desenvolvimento econômico.

No Brasil o programa *Todos pela Educação* foi responsável pela divulgação de que nossas crianças não teriam acesso à educação de forma adequada e de boa qualidade, e por esta razão, promoveu a melhoria da qualidade do ensino em países latino-americanos e caribenhos pela introdução e monitoramento de políticas na área da educação.

Dessa forma, a *accountability*, embasada em prestação de contas, responsabilização e avaliação, foi sofrendo influências do que já estava posto na realidade, tais como: o Estado e suas políticas educativas; organismos multilaterais (OM), como a OCDE; o ideário neoliberal, com sua busca pelo mercado, desaguando em políticas de *accountability* com aplicação de avaliações externas na busca de resultados para, assim, exhibir os números como um espetáculo educacional.

A OCDE, ao apresentar os Relatórios sobre Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil; Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados; Políticas e serviços públicos, como educação, saúde, previdência, infraestrutura e saneamento, mostra que os serviços são cada vez mais formulados e prestados por meio de diferentes níveis de governo (nacional, regional e local), criando desafios de coordenação e governança, discutindo temas pertinentes à educação do Brasil.

Na verdade, esse relatório descreve como os tribunais de contas brasileiros podem aplicar a função de controle – como auditorias – para contribuir para uma maior eficácia e coerência das políticas públicas descentralizadas, focando no setor da educação como área piloto para o teste da aplicação de indicadores na seleção estratégica de auditorias. Essas ações podem inspirar e informar outras entidades fiscalizadoras superiores que também sejam responsáveis por auditar políticas públicas e programas descentralizados, envolvendo governos central, regional e local.

Em relação a nossa legislação, percebe-se, claramente, uma busca constante pelos resultados a partir da avaliação, tanto que, em 2017, o Ministério da Educação aprimorou o processo de avaliação do ensino com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), que, segundo consta, permitiu aos gestores de educação locais irem além da análise da aprendizagem dos alunos, já que esse novo sistema ampliou os indicadores educacionais e possibilitou às escolas melhorarem a gestão, diminuírem as desigualdades no ensino e investirem na formação docente.

A avaliação em larga escala aparece nas recomendações internacionais para a educação desde os anos de 1990, ou seja, não foi uma mágica, uma vez que o próprio contexto político-econômico do país favoreceu a sua disseminação como uma ‘ideologia’ a ser almejada a partir de uma política pública nos moldes de *accountability*, trazendo impactos que alteraram não só a legislação e gestão escolares, mas nossas relações sociais e familiares.

É nesse o contexto da chamada ‘governança por resultados ou Estado-avaliador’, que se buscam performances e se materializa a avaliação externa. Esse Estado, que já não é provedor, favorece a disseminação da avaliação externa como entrada de políticas de *accountability*, que prescinde do processo da educação e recorre aos resultados como objetivo central.

O Ceará inovou em sua política educacional ao criar um mecanismo de incentivos financeiros para estimular a melhoria do desempenho dos alunos, sendo motivo de elogios e exemplo, citado em Relatórios pelo Banco Mundial. Nos relatórios, consta que, como o ensino fundamental é ofertado, principalmente, pelos municípios, o governo estadual criou um mecanismo de financiamento baseado em resultados para promover melhorias nos resultados da aprendizagem, o que proporcionou reformas, vinculando a transferência do imposto sobre o consumo para os municípios aos seus resultados educacionais, fazendo com que a qualidade da educação se tornasse prioridade para os prefeitos.

A partir daí o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) se transformou na ‘íris’ para os municípios, sendo o Ceará o primeiro estado a implementar um critério baseado em desempenho para a transferência da cota-parte do ICMS, tendo como principais componentes os resultados educacionais (18%), redesenhando a distribuição dos recursos desse imposto para os governos municipais.

Dessa forma, os municípios possuem ampla liberdade ao receber recursos referente ao recolhimento dos impostos, situação que favorece investimentos fúteis como gastos em promover escolas, desprezando aspectos fundamentais no processo da educação, já que a cultura a ser seguida é por apresentação de imagens, modificando até as relações entre os sujeitos, pois o espetáculo é uma relação social entre pessoas, favorecendo aos interesses daqueles que necessitam dessa imagem para competir com interesses internacionais.

Com a preocupação em medir desempenho dos alunos, foi criado o IDEB, que, como já vimos, segue se alinhando às metas do governo federal, e esse índice sintético,

envolvendo desempenho no teste e fluxo escolar, passou a representar a qualidade da escola, apesar de não levar em consideração outras importantes dimensões do processo educacional.

Dessa forma, vislumbra-se que o interesses não são pedagógicos, já que se busca por atingir e superar um número, como se o *fim* da educação estivesse na quantificação, mas o que na verdade ocorre é o crescimento da utilização de ranqueamento das escolas, promovendo competição por desempenhos cada vez melhores.

Outra questão se dá acerca de quem participa da elaboração e aplicação dessas avaliações, já que não há menção quando se divulgam os números, pois há estudos que demonstram que existem consultorias independentes, empresas ou universidades para participarem de concepções de avaliações.

Em relação à Prova Brasil e o IDEB, são provas realizadas na forma censitária, descartando a forma amostral por não ser interessante para os neoliberais, pois não indicaria qual escola estaria no *ranking* de notas e, dessa forma, não haveria competição nem corrida para o mercado. Entretanto, quando se apela para medir o desempenho de alunos, impera uma necessidade: avaliar.

Foi em prol da busca por resultados que o Estado do Ceará se tornou exemplo, devido as suas reformas educacionais, pois foi pioneiro no uso de financiamento baseado em resultados como parte de um programa abrangente dessas reformas educacionais, sendo reverenciado pelo Banco Mundial com um Guia para ser seguido por governos municipais que passaram a adotar uma gestão por resultados.

A gestão por resultados é adotada em vários países a partir de acordos entre órgãos que formulam políticas tomando como base o binômio “autonomia e responsabilização”. Dessa forma, o gerencialismo imprime seu papel de disseminar princípios orientados pela eficiência financeira mesmo tratando-se de escola, ou seja, os resultados são prioridades e, nesse caso, atores como os gestores e diretores de escolas podem ser responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*).

Os modelos análogos ao empresarial foram introduzidas em diversos sistemas públicos de ensino e disseminadas por organizações privadas associadas a diversos segmentos do mercado, ou seja, quando se pensava numa gestão democrática, esta aparece vinculada à setores do mercado, influenciando as políticas educativas das mais diversas formas. Esse setor empresarial cognominado de filantropo age em comum acordo com agentes governamentais, o

que resulta na disseminação da ideologia pela privatização e sua apologia a um novo tecnicismo, o que gera mais ainda a produção de consumidores.

O IDEB tem muita repercussão e aceitação na mídia, com grande aceitação por parte dos professores e até impacto na política de eleição de prefeitos, uma vez que eles se valem de propagandas sobre as metas atingidas mediante este índice no seu município em comparação aos demais, e isso pode ajudar a elevar a probabilidade de reeleição do prefeito.

Entretanto, há estudos que apontam que os resultados do SAEB não revelam exatamente o diagnóstico do sistema educativo pelo fato de sofrerem várias influências variáveis, como o perfil socioeconômico da família, situação da infraestrutura da escola, entre outros, variáveis estas desprezadas quando da coleta de números dos testes padronizados.

As reverberações de políticas de *accountability* educacional na educação básica, apesar de carregar um ‘slogan’ de ‘qualidade de ensino’, mostra, na verdade, uma obsessão para a exposição de números, numa forma de espetáculo que só condiz com uma sociedade que deseja criar aparência e desprezar a essência da educação, o que vem a comprometer o futuro da nação numa perspectiva emancipatória.

O que torna mais preocupante é o fato de que o modelo de *accountability* aqui demonstrado, até o momento, é aquele que se encontra direcionado ao gerencialismo, o que fez crescer, nas últimas décadas, os investimentos em reformas, principalmente na educação, focadas em desempenho e resultado, o que contraria nosso entendimento de educação como perspectiva de humanização.

Criar políticas educacionais com visão futura de lucro e redução de custos mascaradas nesse discurso de ‘qualidade no ensino’ é só falácia, como também criar conceitos e termos que relacionem o sucesso à educação para seduzir e enfeitiçar os menos favorecidos do sistema. Recorrer à avaliação com o mister de atingir metas nunca será um fim para a humanidade e, sim, um meio usado para atingir o ápice da educação do sistema capitalista: formar doutores contumazes ao consumo fundamentados numa avaliação *fetichizada*.

Esse plano de metas nada mais é que uma forma de legitimar a ideologia por resultados numa sociedade da informação, em que os sujeitos confundem conhecimento com informação e assumem uma tendência de buscar continuamente o “conhecimento” - que na verdade é apenas informação – na ilusão de que estão se qualificando e se preparando para o mercado de trabalho.

Como ficou comprovado que a *accountability* mantém intrínseca relação com as políticas públicas na educação, mormente ao Estado do Ceará, percebemos a necessidade de investigar a relação de políticas educacionais com as de *accountability*, colocando em destaque o Estado nos seus processos de (des)centralização e (des)responsabilização em uma sociedade globalizada e neoliberal ao dar ênfase à avaliação em larga escala, conforme se constata pela aplicação do SPAECE, institucionalizado há duas décadas, e que vem ganhando hegemonia nas políticas de governo.

Como pontos conclusivos, podemos inferir que a *accountability* se trata de um sistema formal que promove seus testes estandardizados e a publicação de rankings através de avaliações externas, que se tornam centrais nas políticas de educação por serem congruentes ao sistema de controle exercido pelo Estado sobre a área da educação. Esse sistema “consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequências quando se atingem ou não estes resultados”, e, por esta razão, a informação é quantitativa, nunca qualitativa, situação típica do chamado *Estado-avaliador* e da disseminação de uma nova gestão pública (*new public management*), que centraliza os objetivos na mensuração.

O município de Fortaleza acumula destaques na mídia escrita e televisiva por apresentar os melhores resultados do IDEB no que diz respeito a uma suposta qualidade da educação, o que é apresentado através de um espetáculo de imagens e prêmios a cada edição desse índice. Mas na verdade, o que se constata é a forma como se legitima o controle sobre a esfera educacional brasileira - mormente a básica -, mediante monitoramento de vários atores envolvidos: alunos, professores, gestores e sociedade civil, a partir de política de *accountability* em que reverbera nas avaliações externas que vêm sendo rotina nas escolas, com a alegação de ‘melhorar a qualidade do ensino’, como se a educação pudesse ser mensurada.

Do exposto, a nossa premissa pode ser confirmada quando expomos o caminho real que segue a legislação da rede municipal de ensino de Fortaleza, a qual coaduna com interesses mercantis, cujo processo da educação se encontra reduzido às avaliações e exposição de números, desviando, portanto, o *fim* último da educação que é a humanização.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. Alfredo Bosi. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1982.
- ADRIÃO, Teresa; DOMICIANO, Cássia Alessandra. A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2018.
- AFONSO, Almerindo. Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista brasileira de educação**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 35-46, jan./abr. 2003.
- AFONSO, Almerindo. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n.13, p. 13-29, 2009a.
- AFONSO, Almerindo. Políticas avaliativas e *accountability* em educação para um debate ibero-americano. **Sísifo: Revista de Ciência da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-70, 2009b.
- AFONSO, Almerindo. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.
- AFONSO, Almerindo. Estado-avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **RBPAAE**, Campinas, v. 31, n. 3, p. 493-510, set./dez. 2015.
- AFONSO, Almerindo. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n.119, p. 471-484, 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 01 out. 2018.
- AFONSO, Almerindo. A propósito de políticas de *accountability* em educação: leituras outras em torno de projeto de pesquisa. Prefácio. In: SCHNEIDER; NARDI. **Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019. p. 7 -15.
- AGENDA 2030. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Economia**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/extrema-pobreza-e-desigualdade-crescem-ha-4-anos-revela-pesquisa>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- AGUIAR, Márcia Ângela; DOURADO, Luiz Fernandes. **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v, 34, n. 125, p. 1153 – 1174, out./dez. 2013.

ARAÚJO, Karlane Holanda. **Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009**. 2016. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2016.

ARAÚJO, Luís. Os fios condutores do PDE são antigos. 2007. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 2, set. 2007, p. 24 - 31.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas públicas: tendências emergentes em estudos de educação compara. In: João Barroso (org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: Edições ASA, p. 19-48, 2003.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BAUER, Adriana; PIMENTA, Claudia Oliveira; HORTA NETO, J. L.; SOUSA, Sandra Zákia . Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, p. 326-352, 2015.

BAUER, Adriana; SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian; HORTA NETO, João Luiz; VALLE, Raquel da Cunha; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, p. 1-19, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2013.

BERNARDES, Antônio. Quanto às categorias e aos conceitos. **Revista Formação Online**, São Paulo, vol. 2, n. 18, p. 39-62, jul./dez. 2011.

BONAMINO, Alícia; SOUZA, Sandra Zákia Lian de Souza. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aoep633.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>: Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Leis da educação**. BRUNO, Artur (orgs). Fortaleza: INESP, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, 2013.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de articulação com os sistemas de ensino (MEC/SASE). **O plano municipal de educação**: caderno de orientações. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> . Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório educação para todos no Brasil, 2000-2015**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 22 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>. Acesso em 14 jun. 2020.

BRASIL. Comissão Nacional ODS. **Plano de Ação 2017-2019**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>. Acesso em 14 jun. 2020.

BRASIL. PNE EM MOVIMENTO. **Sistema nacional de avaliação da educação básica (SINAEB)**: proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de educação¹. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2018.

BRASIL, Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da educação (PDE)**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/137-programas-e-aco-es-1921564125/pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-102000926/176-apresentacao>. Acesso em: 08 jun. 2020.

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

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos e Pesquisa Educacionais**, v. 2, p. 17-79, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 24, n. 2, p. 30-49, fev./abr. 1990.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 17. ed. Campinas: Papirus, 2013.

CEARÁ. **Lei nº 13.203**, de 21 de fevereiro de 2002. Institui o prêmio educacional “Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará”, relativo ao ano de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 25 fev. 2002. Série 2, ano V, n. 37, p. 48-49.

CEARÁ. **Lei nº 14.023**, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 17 dez. 2007.

CEARÁ. **Decreto nº 29.306**, de 5 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencentes aos municípios, na forma da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 6 jun. 2008. Série 2, ano XI, n. 105, caderno único, p. 1-7.

CEARÁ. **Lei nº 14.371**, de 19 de junho de 2009. Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar Alfabetização (IDE-Alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Fortaleza, 19 jun. 2009. Série 3, ano I, n. 111, caderno 1/2, p. 1.

CEARÁ. **Lei nº 15.052**, de 6 de dezembro de 2011. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 12 dez. 2011a. Série 3, ano III, n. 235, p. 2-3.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Secretaria da Educação. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE**. Ceará, 2014. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>. Acesso em: 10 jul. 2015.

CEARÁ. ECONOMIA. **Fortaleza ultrapassa Salvador e se torna maior economia do Nordeste**. Ceará, 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/12/16/fortaleza-ultrapassa-salvador-e-se-torna-maior-economia-do-nordeste/>. Acesso em: 08 jun. 2021.

CEARÁ CULTURAL. **História do Ceará**. Disponível em: <https://cearacultural.com.br/gente/historia-do-ceara.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CEARÁ. **Portal da História do Ceará**. Disponível em: https://www.ceara.pro.br/Raridades/Indice_Raridades.php. Acesso em: 24 mar. 2020.

CHAGAS, Eduardo. O método dialético de Marx: investigação e exposição crítica do objeto. **Síntese**, Belo Horizonte, v. 38, n. 120, p. 55-70, 2011. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/pt/revista/sintese-belo-horizonte/articulo/o-metodo-dialetico-de-marx-investigacao-e-exposicao-critica-do-objeto>. Acesso em: 24 jan. 2019.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Sobre a CEPAL**. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>. Acesso em: 20 maio 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, vol.38, n.134, 2008, pp. 293-303. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBBB9RrmKBx7MngxzBfWgcF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mai. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A organização da educação básica e a base nacional comum. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, v. 11, n. 14, p. 1-14, 2015.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. 4. ed. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

EDUCA MAIS BRASIL. Disponível em: www.educamaisbrasil.com.br/educacao/noticias. Acesso em: 22 mai. 2020.

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

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 213 - 238.

FERNANDES, Reynaldo. A universalização da avaliação e a criação do IDEB: pressupostos e perspectivas. **Em aberto**, v. 29, n. 96, maio/ago, 2016, p. 99 – 11

FONSECA, Denise Lage. **Sincronia e diacronia**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/linguistica/sincronia-e-diacronia/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

FORTALEZA. **Notícias**, 2017. Disponível em: <https://fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-resultados-de-fortaleza-na-avaliacao-nacional-da-alfabetizacao>. Acesso em: 14 jun. 2021.

FORTALEZA. **Notícias**. 2020. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-entrega-premio-escola-com-excelencia-em-desempenho-2020>. Acesso em: 14 jun. 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. 6. ed. Campinas-SP: Papirus, 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade de ensino. **Educação e Sociedade**. v. 28, n. 100. Especial, p. 965-987. out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. v. 33, n. 119, p. 379-404. abr./jun. 2012.

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

FREITAS, Luiz Carlos de. A pós-verdade da avaliação censitária. Avaliação educacional. **Blog do Freitas**. São Paulo, 10 mai. 2019. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2019/05/10/a-po-verdade-da-avaliacao-censitaria/>. Postagens. Acesso em: 15 fev. 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de. Ceará: o que conta e o que não conta na avaliação. Avaliação educacional. **Blog do Freitas**. São Paulo, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2020/06/22/ceara-o-que-counta-e-o-que-nao-counta-na-avaliacao/>. Postagens. Acesso em: 17 jun. 2021.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A avaliação educacional como objeto de recomendações internacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005.

GONÇALVES, Cecília; PEREIRA, Willian. **Avaliações externas: a análise dos resultados mediante fatores intraescolares**. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/impri-mir/125478>. Acesso em: 18 mar. 2020.

GOLDEMBERG, Diana; BACALHAU, Priscilla; LAUTHARTE JUNIOR, Ildo José. **Parcerias com incentivos podem melhorar escolas de baixo desempenho?** Evidências do estado do Ceará. Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/509941616141843380/pdf/Can-Peer-Mentoring-Coupled-with-Incentives-Affect-School-Turnaround-Evidence-from-Ceara-State-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

HADDAD, Fernando. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2008.

HOLANDA, Marcos; BARBOSA, Marcelo; CRUZ, Louise; LOUREIRO, André. **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação:** Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. 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: 14 jun. 2021.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 42, p. 1-14, 2007. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/deloslectores/1533Horta.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 172-201, 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ea/article/view/2770>. Acesso em: 21 mar. 2020.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**. Brasília, v. 19, p. 21-37, maio/ago. 2016.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. Bibliografia comentada sobre avaliação da educação básica. **Em Aberto**, v. 29, 2016, p. 223-226.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação educacional no Brasil para além dos testes cognitivos. *Revista de Educação PUC-Campinas*, v. 23, 2018, p. 37-53.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatística**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Notícias**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em: 14 mar. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/IDEB>. Acesso em: 14 mar. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **IPECE**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/perfil-municipal/>. Acesso em: 16 mai. 2020.

KOCHHANN, Luiz Eduardo. Com MEC em crise, estados adotam políticas de educação do Ceará. **Desafios da educação**. Postagens. São Paulo, 12 set. 2019. Disponível <https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/educacao-no-ceara/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

LESSARD, Claude. Regulação. *In*: Duarte, Adriana Maria Cancelli; OLIVEIRA, Dalila Andrade (coord.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.or/pg=dicionário-verbetes&id=167>. Acesso em: 02 mar. 2020.

LESSARD, Claude. **Políticas educativas** – a aplicação na prática. Tradução: Stephania Matousek. São Paulo: Vozes, 2016.

LOUREIRO, André; CRUZ, Louise; LAUTHARTE, Ildo; EVANS, David K. **O Ceará é um modelo para reduzir a pobreza de aprendizagem**. Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/200981594196175640/pdf/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educacionais. *In*: ZANTEN, Agnès van (org.). **Dicionário de educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 688-93.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, jul./set. 2013, p. 881-901.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018.

MARX, Karl. A metafísica da economia política. *In*: MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. Tradução: José Paulo Neto. São Paulo: Global, 1985.

MARX, Karl. O método da economia política. *In*: MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução: Maria Helena Barreiro Alves. Lisboa: Editorial Estampa Ltda., 2008.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Tradução: Nélcio Scheneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. A mercadoria. *In*: MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital, seção I: mercadoria e dinheiro. Tradução: Rubens Enderle. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A sagrada família** ou Crítica da crítica contra Bruno Bauer e seus seguidores. Tradução Sérgio José Schiratto. São Paulo: Moraes, 1987.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Rubens Enderle, Nélcio Shneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Tradução Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASCARENHAS, Caio Gama, RIBAS, Lídia Maria. **Direito fundamental à educação, extrafiscalidade e federalismo de cooperação: "ICMS educacional" baseado em investimento municipal**. Revista de Direito Brasileira, São Paulo, v. 19, n. 8, p. 84 – 106, jan./abr. 2018.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete Conferência de Jomtien. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/conferencia-de-jomtien/>>. Acesso em: 20 de mai. 2020.

MENEZES, Hermes Cláudio Mendonça. **A accountability educacional** – arquétipo do Estado gerencial e avaliador: os (des)caminhos da democracia e a preservação do establishment. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução: Isa Tavares. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução: Ana Carvalho *et al.* 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** Tradução: Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Avaliação Nacional de Alfabetização**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36188>. Acesso em: 22 mai. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diretrizes para a educação básica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/12992-diretrizes-para-a-educacao-basica>. Acesso em: 23 mar. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **OCDE**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/20796-entidade-internacional-destaca-avancos-na-educacao-do-brasil>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Secretaria da Educação Básica-SEB**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/apresentacao>. Acesso em: 22 mai. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **UNESCO**. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/projects>. Acesso em: 12 mar. 2020.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NARDI, Elton Luiz. Políticas de responsabilidade e PNE: tendências, ensaios e possibilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, p. 281-292, jul./dez. 2014.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Paschoal. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do estado-avaliador? ETD – **Educação Temática Digital**. Campinas, SP v.17 n.1, jan./abr.,2015, p.58-74.

NASPOLINI, Antenor. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, 15 (42), ago. 2001, p. 169 – 186.

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

NO BRASIL, o estado do Ceará e a cidade de Sobral são modelos de redução da pobreza de aprendizagem. **World Bank Group**, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/state-ceara-brazil-role-model-reducing-learning-poverty>. Acesso em: 12 mar. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-690. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 mar. 2020.

OCDE. **Annual Report 1997**. Paris: OCDE, 1998.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: **Uma abordagem estratégica das políticas de competências**. Publicações da OCDE, 2013.

OCDE. **Panorama de la educación 2014**. Indicadores de la ocde. OCDE. 2014.

OCDE. Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil. **Reviews of National Policies for Education**, OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en> . Acesso em: 27 mar. 2021.

OCDE. **The OECD and Latin America & the Caribbean**. Publicações da OCDE. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

OCDE. **Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil: Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados**. OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>. Acesso em: 20 fev. 2021.

O GLOBO. **Notícias**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/09/17/escolas-de-fortaleza-alcancam-meta-do-mec-para-2021-aponta-IDEb.ghtml>. Acesso em: 03 mar. 2020.

O LAGOA. **Notícias**. <https://olagoa.com.br/educacao/fortaleza-atinge-4o-e-5o-lugares-no-indice-de-desenvolvimento-da-educacao-basica/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

O POVO. **Notícias**. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/09/16/fortaleza-salta-13-posicoes-desde-2005-e-ocupa-4---posicao-no-IDEb-entre-capitais-do-pais.html>. Acesso em: 21 mai. 2021.

PIMENTA, Cláudia Oliveira. Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos do município de Indaiatuba. **Academia**. São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/26533527/Bons_Resultados_no_IDEB_estudo_explora%3%B3rio_de_Fatores_explcativos_do_Munlc%3%ADplo_de_IndalatuBa?email_work_card=view-paper. Acesso em: 07 jun. 2021.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, nov./dez. 2009, p. 1343 – 1368

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, **Cadernos MARE da reforma do estado**; v. 1, 1997.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **PNA Artigo a Artigo**. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br/politica-nacional-de-alfabetizacao-2/pna-artigo-a-artigo>. Acesso em 22 mai. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação. **Educação**. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/educacao>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Spaace**. Disponível em: <http://educacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/rede-de-ensino/2-uncategorised/15-spaace>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Notícias**. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-supera-meta-do-IDEb-para-2021-e-alcancamelhor-resultado-da-sua-historia>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Plano Municipal da Educação (2015 – 2025). Disponível em: <https://blog.comshalom.org/carmadelio/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/PM E.compressed.pdf-novo.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

QEDU. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/4885-fortaleza/IDEb/IDEb-por-escolas>. Acesso em: 21 mar. 2020.

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

ROSSI, Wagner. **Capitalismo e educação**: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista. 2ª ed. São Paulo: Moraes Ltda., 1980.

SANTOS, Deribaldo. **Educação e precarização profissionalizante**: crítica à integração da escola como mercado. São Paulo: Instituto Lukács, 2017

SANTOS, Alexandre André dos; HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. **PNE em Movimento**, v. 1, p. 1-56, 2017.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 152-165, jan./abr. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 2013.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, SP. v.17, n.1, jan./abr.2015, p.58-74.

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

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SHIROMA, Oto Eneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

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

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de Souza; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas da Avaliação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a07v2484.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Conteúdo**. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/uais-sao-as-avaliacoes-brasileiras-e-porque-elas-sao-importantes>. Acesso em: 20 mar. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas. 1987.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. UNEDOSC. **Livraria digital**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 20 mai. 2020.

UNESCO. Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos. **Relatório de monitoramento global da educação** – resumo. Tradução: Marina Mendes. Repositório Unesco de acesso livre, 2019. Disponível em: <https://unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>. Acesso em 21 mai. 2020.

UNESCO. Migração, deslocamento e educação: construir pontes, não muros. **Relatório de monitoramento global da educação** – resumo. Tradução: Marina Mendes. Repositório Unesco de acesso livre, 2019. Disponível em: <https://unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>. Acesso em 21 mai. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, 2019.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** - Conferência de Jomtien – 1990. Disponível em: unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990. Acesso em: 20 mai. 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. *In*: WILLEMANN, Marianna Montebello. **Enquadramento teórico das instituições superiores de controle das finanças públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-98.