



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

7053 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO ESTADO DO CEARÁ: UM ESTUDO SOBRE O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

Sâmia Maria Lima dos Santos - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

Agência e/ou Instituição Financiadora: NÃO TENHO

**POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO ESTADO DO CEARÁ:
UM ESTUDO SOBRE O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ**

1 INTRODUÇÃO

O trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento, que vem analisando os desdobramentos do Prêmio Escola Nota Dez na organização e na gestão de escolas municipais do Estado do Ceará que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental. Mais especificamente, o presente texto se propõe a analisar o Prêmio, seus objetivos, seus pressupostos, sua organização e seus desdobramentos para as escolas. A pesquisa situa a implantação dessa iniciativa no contexto da implantação, no país, do Estado regulador e avaliador a partir dos anos de 1990, tendo como referência os processos de reforma do Estado e da educação pautados na ideologia neoliberal e no gerencialismo.

É resultado de revisão bibliográfica e da análise de documentos. O levantamento bibliográfico examinou a produção acadêmica que trata da implantação das políticas de avaliação externa da educação no país e da gestão por resultados no estado do Ceará e a instituição do Prêmio. Fundamentam o presente estudo os seguintes autores: Afonso (2009), Bonamino e Sousa (2012), Brooke e Cunha (2011), Araújo (2016), Valdevino (2018) e Costa (2020). No estudo dos documentos, foram consideradas as leis e portarias do governo do Estado do Ceará que regulamentam a política em exame.

A pesquisa se justifica pela necessidade de mais estudos que contribuam para preencher as lacunas acerca dos desdobramentos da implantação do Prêmio Escola Nota Dez nas escolas públicas cearenses, em decorrência da função indutora que exerce na gestão das escolas e nas práticas pedagógicas, conforme apontado por Araújo (2016).

O texto apresenta, inicialmente, o processo de implantação das políticas de avaliação externa no país, apontando as medidas adotadas pelo governo federal e os princípios que as orientam. Em seguida, expõe a instituição da gestão por resultados na educação cearense, com

destaque para a criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Em continuidade, analisa o Prêmio Escola Nota Dez, seus objetivos, seus pressupostos, sua organização e seus desdobramentos para as escolas. Por fim, apresenta as considerações finais.

2 IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA NO PAÍS A PARTIR DOS ANOS 1990: MEDIDAS E PRINCÍPIOS

Buscando superar a crise do capital relativa à produtividade e à competitividade, inicia-se, na década de 1970, em escala global, um conjunto de reformas, pautadas no neoliberalismo, visando à redefinição das funções do Estado, que passa, entre outros, a substituir o controle direto sobre os processos por um controle baseado nos resultados. No setor educacional, as reformas buscaram a melhoria da qualidade associada ao alcance de indicadores de desempenho dos estudantes em testes padronizados.

No Brasil, a reforma do Estado, implantada a partir da década de 1990, introduziu a lógica gerencial na administração pública. No setor educacional, as iniciativas de avaliação em larga escala constituíram-se como uma importante ferramenta. Nesse contexto, as políticas de avaliação, fundamentadas nos princípios da meritocracia e da responsabilização dos atores educacionais pelos resultados, passaram a fazer uso da concessão de premiações e de sanções. Desse modo, as políticas de avaliação externa vêm contribuindo para a introdução da lógica de mercado na educação pública.

De acordo com Bonamino e Sousa (2012), o uso dos resultados das iniciativas de avaliação externa no Brasil se divide em três gerações. A primeira geração está relacionada com a avaliação diagnóstica, instituída com a finalidade de monitorar a qualidade da educação básica. Essa geração, caracterizada pelo surgimento do SAEB, na década de 1990, foi considerada de baixo risco, visto que, não havia divulgação dos resultados por aluno ou por escolas.

A segunda geração, caracterizada pelo surgimento da Prova Brasil, em 2005, consiste na ampla divulgação dos resultados e tem como marco as avaliações cujos resultados são divulgados por escolas, municípios e estados. Ao possibilitar a comparação entre escolas essas avaliações são consideradas como de responsabilização branda, na medida em que possibilitam mecanismos de responsabilização dos sujeitos envolvidos, porém sem premiação ou sanções.

Na terceira geração, a partir de 2007, são implantadas políticas de responsabilização de consequências fortes, visto que, a partir dos resultados das avaliações foi possível a criação de mecanismos de premiação e punição aplicados aos profissionais da educação e às escolas em função de seus resultados (BONAMINO; SOUSA, 2012). O IDEB foi peça chave para o desenvolvimento dessa geração, considerada de alto risco e “fortemente influenciada pela tendência de prestação e de rendição de contas (*accountability*) atreladas às medidas e às metas de desenvolvimento educacional (ARAÚJO, 2016, p. 18).

De acordo com Bonamino e Sousa (2012), a lógica de consequências fortes passa a ser implantada quando estados e municípios criam os seus sistemas próprios de avaliação tendo como base as matrizes de referência do SAEB, contemplando, até mesmo, mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para os alunos. O IDEB também passou a ser utilizado como parâmetro para o pagamento de gratificação para os docentes e escolas que alcançarem as metas previstas.

As políticas de avaliação desenvolvidas no país, a partir do início do século XXI,

estão intimamente relacionadas com os elementos constituintes das políticas de *accountability* educacional. Conforme Afonso (2009), o conceito de *accountability* envolve três dimensões, a saber, avaliação, prestação de contas e responsabilização. Estas dimensões são autônomas, porém, fortemente articuladas, sendo que a avaliação é uma dimensão essencial para o desenvolvimento das demais.

De acordo com Brooke e Cunha (2011), a associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos constitui a *accountability* no contexto educacional. Para os autores, as políticas educacionais de avaliação em curso no Brasil podem ser caracterizadas como pertencentes à segunda e a terceira geração.

3 GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE: ESTRATÉGIAS E PRESSUPOSTOS

O processo de reforma do estado no Ceará, visando a implantação do gerencialismo na gestão pública, foi iniciado em 1987 no governo de Tasso Jereissati, que promoveu diversas reformas na aparelhagem estatal, dentre elas, a reforma administrativa e fiscal e a educacional.

No setor educacional cearense, o modelo de Gestão por Resultados, pautado na responsabilização dos diversos atores, no desenvolvimento de mecanismos de avaliação, planejamento estratégico e controle dos resultados, começou a ser sistematizado em 2003, com a alteração da estrutura da administração estadual e a criação da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Assim, a partir de 2007, na medida em que a Gestão por Resultados foi sendo institucionalizada na gestão pública cearense, os resultados das avaliações externas tornaram-se parâmetro para o estabelecimento de premiações e/ou punições (VALDEVINO, 2018).

Nessa perspectiva, o Ceará destaca-se na implantação de políticas de *accountability* no setor educacional, sendo um dos primeiros do país a criar um sistema próprio de avaliação, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), em 1992. A partir de então, o estado vem consolidando uma cultura de avaliação externa e de monitoramento característico de um modelo de gestão por resultados no âmbito do estado e, mais especificamente, no setor educacional.

O SPAECE trata-se de uma avaliação externa que avalia as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática. Trata-se de uma avaliação realizada de forma censitária, as informações coletadas a cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos. O SPAECE atua em três frentes: Avaliação da Alfabetização – SPAECE – ALFA, aplicada no 2º ano do Ensino Fundamental; Avaliação do Ensino Fundamental, aplicada aos 5º e 9º anos; e Avaliação do Ensino Médio, aplicada nos 3º anos (CEARÁ, 2017).

Em 2004, essa avaliação passou a ser incorporada à rede estadual e municipal de ensino, avaliando o maior contingente de escolas desde sua criação e passou a atingir todos os municípios cearenses. Esse sistema de avaliação visa fornecer aporte para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais, bem como, se constitui como uma ferramenta que possibilita à comunidade escolar conhecimento sobre os resultados escolares da Educação Básica da Rede Pública de Ensino dos 184 municípios cearenses.

A partir de 2007, o Governo do Ceará vinculou os resultados do SPAECE a dois mecanismos de indução financeira: o repasse da cota parte do ICMS, vinculado a indicadores

municipais, em 2007, e o Prêmio Escola Nota Dez, criado em 2009.

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

4 PRÊMIO ESCOLA NOTA 10 NA EDUCAÇÃO CEARENSE: OBJETIVOS, CONFIGURAÇÃO, PRESSUPOSTOS E DESDOBRAMENTOS

O Prêmio Escola Nota Dez foi criado pelas Leis n. 14.371, em 19 de junho de 2009, e n. 14.580, de 21 de dezembro de 2009, e regulamentado pelo Decreto n. 29.896, de 16 de setembro de 2009.

O Prêmio consiste em uma política de incentivo à melhoria dos índices de desempenho escolar das escolas públicas no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Em sua criação, era destinado às escolas públicas, com turmas de 2º ano do ensino fundamental, com os melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa) (CEARÁ, 2017).

A partir de 2011, o Prêmio Escola Nota Dez foi estendido para as escolas e turmas com os melhores resultados no 5º ano do ensino fundamental. Essa legislação foi revogada em 15 de dezembro de 2015, sendo aprovados a Lei n. 15.923/2011 e o Decreto 32.079, de 9 de novembro de 2016 que passaram a regulamentar o Prêmio. Desde então, o Prêmio passou a abranger as escolas públicas municipais e estaduais que oferecem as séries avaliadas no SPAECE, 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental (CEARÁ, 2015).

A concessão do Prêmio Escola Nota 10 ocorre anualmente, contando com a participação dos 184 municípios do Estado do Ceará. A referência para a obtenção da gratificação consiste nos resultados obtidos no SPAECE. A cada ano, as 150 escolas que obtiverem os melhores resultados no SPAECE são premiadas com uma bonificação em dinheiro. As 150 escolas que obtiverem os menores resultados receberão uma contribuição financeira para desenvolver projetos educativos e, também, passarão a contar com a cooperação técnico-pedagógica das escolas premiadas, por dois anos. Tal cooperação, segundo Araújo (2016), visa o desenvolvimento de um modelo de aprendizagem institucional focado na disseminação de boas práticas de gestão e pedagógicas.

As escolas premiadas e apoiadas recebem, respectivamente, as quantias referentes a 2.000 e 1.000 reais por aluno avaliado no 2º, 5º e 9º ano. Os valores são repassados para as escolas em duas parcelas. Nas instituições premiadas, os valores das parcelas são correspondentes a 75% e 25%, respectivamente, do valor total devido à escola. Nas escolas apoiadas, a primeira parcela corresponde a 50% do valor total a ser transferido e a segunda corresponde aos 50% restantes (CEARÁ, 2015).

O repasse da segunda parcela da contribuição financeira está condicionado ao atingimento das metas de melhoria dos resultados das escolas com baixo desempenho no IDE-5 e IDE-9, respectivamente, definidas a cada ano pela Secretária da Educação do Estado do Ceará – SEDUC (CEARÁ, 2015). Analisando a diferença no percentual de liberação do prêmio, Costa (2020, p. 116) considera que essa distinção “penaliza em maior intensidade as escolas apoiadas, intensificando uma “punição invisível”.

Para a concessão do prêmio, as escolas premiadas devem ter pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados no 2º, 5º e 9º do ensino fundamental regular, no momento da avaliação de alfabetização do SPAECE, e ter obtido média de Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE Alfa) situada no intervalo entre 8,5 (oito e meio) e 10 (Dez) e entre 7,5 (sete e meio) e 10 (dez) na média de Índice de Desempenho Escolar - 5º ano (IDE – 5) e na média de Índice de Desempenho Escolar – 9º ano (IDE - 9) (CEARA, 2015).

Numa leitura positiva do Prêmio, Calderón, Raquel e Cabral (2015) afirmam que o Prêmio Escola Nota 10 estimula relações de cooperação entre escolas com melhores e piores resultados, pois favorece o compartilhamento, entre as escolas apoiadas, das experiências exitosas das escolas premiadas, aliando estratégias meritocráticas com estratégias de cooperação e colaboração no âmbito escolar. Em oposição a essa visão, Costa (2020), aponta que o Prêmio acarreta em diferenças substanciais, desde a ênfase desequilibrada na disciplina e no controle sobre o apoio e a recompensa, até o fato de se desconsiderar as desigualdades dentro de uma mesma rede ou região.

Pelo exposto, o Prêmio Escola Nota Dez vem acarretando mudanças nos processos pedagógicos, induzindo, inclusive, uma cultura de competição entre os atores educacionais, causando, assim, um clima conflitivo.

A política de bonificação adotada na educação pública cearense associa o desempenho escolar à alocação de recursos financeiros, responsabilizando os agentes educacionais, e, ainda, considerando os resultados das avaliações indicadores da qualidade da educação, sem levar em consideração outros determinantes que incidem significativamente no processo educacional (COSTA, 2020).

Ainda com relação aos possíveis efeitos dessa política de responsabilização nos processos pedagógicos das escolas, é relevante destacar, segundo Araújo (2016), que a busca exacerbada para alcançar um resultado satisfatório na avaliação do SPAECE, pode ocasionar um estreitamento do currículo, na medida em que a matriz de referência, em que consta as competências, habilidades e descritores que os alunos terão que desenvolver, se constitui como determinante do planejamento curricular, reorientando o que, como e para que ensinar, sobrecarregando o trabalho dos docentes e direcionando, assim, o processo de ensino aprendizagem para atender as demandas exigidas pelo SPAECE.

A supervalorização nas performances dos estudantes, presente nas políticas adotadas no Ceará, em detrimento da preocupação com as reais necessidades do alunado, acentua ainda mais as disparidades educacionais. De acordo com Afonso (2009), um sistema de avaliação dos alunos que vise, direta ou indiretamente, alocar recursos (ou sanções) às escolas e aos professores tendo como referente os desempenhos e resultados educacionais pode contribuir para o agravamento das desigualdades escolares e a discriminação social. De acordo com o autor, a grande probabilidade é que “a cooperação entre escolas dará lugar à competição”, “exacerbando ainda mais as divisões sociais já existentes” (AFONSO, 2009, p. 91).

Assim, no contexto do Estado do Ceará, a bonificação constitui-se como um mecanismo de pressão que vem intensificando consideravelmente a responsabilidade dos docentes pelo alcance das metas estabelecidas pelo Prêmio Escola Nota Dez.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um sistema de incentivos em que os resultados obtidos nas avaliações externas são utilizados como meios de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização dos professores pode originar, no sistema educativo, o que Afonso (2009)

aponta como efeitos perversos, dentre os quais podem ser destacados a probabilidade do aumento da seletividade nas admissões e matrículas dos estudantes, a exclusão dos alunos que não deem garantias de contribuir para alcançar os melhores resultados, bem como a propensão a adoção de modelos e instrumentos de gestão baseados em fatores de mercado, tais como, o individualismo e a competição.

Os resultados iniciais da pesquisa indicam que o Prêmio Escola Nota Dez vem sendo implantado na educação pública cearense como uma política de responsabilização com consequências fortes ao associar uma bonificação financeira aos resultados obtidos nas avaliações estandardizadas.

A pesquisa visa contribuir para uma compreensão mais aprofundada das políticas de avaliação e de responsabilização em curso no âmbito do estado do Ceará, que fazem uso de mecanismos de *accountability*, orientados por incentivos financeiros que objetivam mobilizar os profissionais da educação na busca pela melhoria dos indicadores de desempenho educacional. Tais medidas instituem, no setor educacional, novas lógicas e valores que estão sendo estudadas na presente pesquisa.

6 REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.
- ARAÚJO, Karlane Holanda. *Os efeitos do prêmio escola nota dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2016.
- BONAMINO, A.; SOUZA, S. K. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.
- BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, v. 2, p. 17-79. 2011.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio; RAQUEL, Betânia Maria Gomes; CABRAL, Eliane Spotto. O Prêmio Escola Nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. *Ensaio: avaliação e políticas públicas educacionais*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 517-540, abr./jun. 2015.
- CEARÁ. *Lei nº 14.371. 19 jun. 2009*. Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar alfabetização (IDE-alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE. 2009.
- CEARÁ. *Lei nº 15. 923. 15 dez. 2015*. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. Diário Oficial do Estado. Fortaleza-CE.
- CEARÁ. *Manual de orientações para elaboração, Execução e prestação de contas do plano de aplicação dos recursos financeiros do prêmio Escola Nota Dez*. Fortaleza- CE. 2017.
- COSTA, Anderson Gonçalves. *A política educacional cearense no (des) compasso da accountability* [recurso eletrônico] / Anderson Gonçalves Costa. – 2020.
- VALDEVINO, F. G. *Políticas de Accountability como estratégia para a consolidação do*

gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014). 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande - PB, 2018.

Palavras-chave: Avaliação externa da educação básica. Políticas de responsabilização no estado do Ceará. Prêmio Escola Nota Dez.