

THE NON INSTITUCIONALIZATION OF THE MUNICIPAL EVALUATION POLICY IN JUAZEIRO DO NORTE (2013-2024)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a não institucionalização da política municipal de avaliação educacional na rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte-CE, nas legislaturas 2013-2016, 2017-2020 e 2021-2024. Fundamenta-se na abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball quanto à análise dos contextos de influência e de produção das políticas educacionais e na análise de documentos como subsídio teórico-metodológico de pesquisa, nas perspectivas de Shiroma, Campos e Garcia (2005) e Evangelista (2012). São analisados três documentos de política educacional, contendo propostas de institucionalização de um sistema municipal de avaliação educacional para a rede de ensino de Juazeiro do Norte, produzidos internamente pela Secretaria Municipal de Educação: duas minutas de projeto de lei (2014 e 2022) e uma portaria municipal (2018). Identificou-se a intenção de implementar uma política municipal de avaliação, porém, sem um contexto viável à sua institucionalização na forma de texto oficial. Os resultados revelam que a ausência de um marco legal não implicou a inexistência de práticas avaliativas, mas sim a configuração de um "vácuo normativo" preenchido por ações pragmáticas e influências de agentes externos, como a Fundação Lemann. Conclui-se que a descontinuidade administrativa e a falta de consenso político nos contextos de influência impediram a conversão de "políticas propostas" em políticas de Estado.

Palavras-chave: Política Educacional. Avaliação Educacional em Larga Escala. Juazeiro do Norte

Abstract

This article aims to analyze the non-institutionalization of the municipal educational assessment policy in the municipal school system of Juazeiro do Norte, Ceará, during the 2013-2016, 2017-2020, and 2021-2024 legislatures. It is based on Stephen Ball's Policy Cycle approach regarding the analysis of the contexts of influence and production of educational policies, and on document analysis as a theoretical-methodological research support, from the perspectives of Shiroma, Campos, and Garcia (2005) and Evangelista (2012). Three educational policy documents are analyzed, containing proposals for the institutionalization of a municipal assessment system for the Juazeiro do Norte school system, produced internally by the Municipal Education Department: two draft bills (2014 and 2022) and a municipal ordinance (2018). The intention to implement a municipal assessment policy was identified; however, without a viable context for its institutionalization in the form of an official text. The results reveal that the absence of a legal framework did not imply the non-existence of evaluative practices, but rather the configuration of a "normative vacuum" filled by pragmatic actions and influences from external agents, such as the Lemann Foundation. It is concluded that administrative discontinuity and the lack of political consensus in the contexts of influence prevented the conversion of "intended policies" into State policies.

Keywords: Educational Policy. Large-Scale Assessment. Juazeiro do Norte.

1. INTRODUÇÃO

As reformas educacionais que vêm sendo implementadas no Brasil desde a década de 1990 introduziram a lógica gerencial na administração da educação pública, através da incorporação dos valores da economia privada, como a eficiência, a produtividade, a qualidade total, a gestão e o controle baseado em resultados. O principal instrumento utilizado para operacionalização do modelo gerencial na educação pública consistiu na implementação da avaliação em larga escala, com a vinculação de seus resultados à gestão das escolas e dos sistemas educativos.

O avanço das políticas de avaliação em larga escala na educação brasileira, envolvendo a responsabilização e a prestação de contas pelos agentes educacionais, que constituem a *accountability* educacional, foi possível pela atuação do Governo Federal como agente indutor, disseminando entre os sistemas de ensino a lógica gerencial, criando ambiência favorável para a proliferação dos testes em larga escala e induzindo e educando os demais entes federados a adotarem tais iniciativas como elemento central das suas políticas locais.

A atuação do Governo Federal como indutora de políticas é o resultado do processo de descentralização das responsabilidades da União, visando a materialização do regime de colaboração. Uma forma de colaboração fundada em condicionalidades e na dependência dos municípios em relação ao poder central, ferindo sua autonomia e reforçando a lógica produtivista a qual vem sendo submetida a educação brasileira.

O Estado do Ceará representa um exemplo do resultado dessa política indutora da União. No ano de 1992, pouco depois da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo governo federal, o estado criou seu sistema próprio para a avaliação em larga escala, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) e, em 2007, em adesão à política federal introduzida com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) implementou sua política própria de indução junto aos municípios cearenses, o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic).

Em sua estruturação, o Paic propôs a construção de uma cultura de responsabilização dos entes federados, que consistia na assunção do papel do Estado como parceiro e corresponsável pela educação municipal. Neste sentido, o governo estadual passou a induzir as redes locais quanto às suas políticas municipais de avaliação em larga escala através das ações do Paic no eixo da avaliação externa. O objetivo desse eixo perpassava a difusão de uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses. Dessa forma, cabia aos governos locais disseminar a avaliação externa em suas redes de ensino como ferramenta para a definição de suas políticas municipais e estruturar, dentro da estrutura organizacional das secretarias municipais, uma equipe responsável pela avaliação em larga escala.

Considerando esta configuração das políticas educacionais de avaliação em larga escala adotada no Ceará, nas últimas duas décadas, o presente trabalho pretende investigar a trajetória da não institucionalização da Política Municipal de Avaliação Educacional na Rede Municipal de Ensino de Juazeiro do Norte entre 2013 e 2024. Parte-se do pressuposto de que esse período é caracterizado pela existência de práticas de avaliação em larga escala na rede municipal de ensino, porém, sem a sua devida institucionalização na forma de uma política pública municipal.

O período delimitado para este estudo corresponde a três legislaturas consecutivas (2013-2016; 2017-2020; 2021-2024), marcadas pela não continuidade das políticas educacionais de governo, em razão da não reeleição dos prefeitos municipais eleitos nesse período. A justificativa para este recorte temporal reside na identificação de instrumentos de regulamentação da política municipal de avaliação, que foram produzidos em cada uma dessas legislaturas, mas que não chegaram a ser aprovados ou institucionalizados por meio de atos administrativos ou legislações específicas.

A investigação revela o duplo papel exercido pelo pesquisador, que atuou como formulador de um dos documentos identificados no período. Entre 2021 e 2022, o pesquisador ocupou a função de diretor da Diretoria de Monitoramento, Controle e Avaliação

Pedagógica (DIMCAP), setor da Secretaria Municipal de Educação de Juazeiro do Norte (Seduc/JN) responsável pela condução da avaliação municipal. Essa inserção institucional possibilitou um acesso privilegiado aos arquivos físicos e digitais da Seduc/JN, permitindo o resgate da memória burocrática e a localização de minutas arquivadas que materializam as tentativas de institucionalização da política municipal de avaliação educacional.

O objetivo deste artigo é analisar a não institucionalização da política municipal de avaliação educacional da rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte, reconhecendo um vácuo entre a "política proposta" e a "política de fato" (Ball; Bowe, 1992) nos documentos analisados, buscando compreender as determinações históricas que impediram a institucionalização do sistema municipal de avaliação em larga escala.

Pretende-se demonstrar que a descontinuidade política e a ausência de consenso enfraqueceram a elaboração dos textos dos documentos. Tal enfraquecimento impediu a transição de uma política de gestão para uma política de Estado, impossibilitando que o tema se consolidasse como prioridade estratégica na agenda educacional do município.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção apresenta a fundamentação teórico-metodológica que norteou a análise documental. A terceira consiste na análise dos documentos produzidos no âmbito da Seduc/JN com o intuito de institucionalizar a política municipal de avaliação da rede de ensino.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

O presente estudo fundamenta-se na abordagem do ciclo de políticas de Ball. Compreende-se, a partir de Mainardes (2006), que se trata de um referencial útil para a análise crítica das políticas educacionais, pois, "ênfatisa os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas em nível local" (Mainardes, 2006, p. 49).

Busca-se, a partir desta perspectiva, discutir o vácuo entre o que Ball e Bowe (1992, *apud* Mainardes, 2006) definiram como "política proposta" e "política de fato". Na formulação dos autores, a "política de fato" consistia na base inicial para que as políticas fossem colocadas em prática (Mainardes, 2006). Com base nesse pressuposto, busca-se compreender se a ausência de um texto oficial, que desse forma à política intencionada pelos formuladores dos textos analisados, afetou a adoção das práticas de avaliação em larga escala na rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte.

Na abordagem do ciclo de políticas, a análise deste "vácuo" converge com os contextos de influência e de produção de texto; tais contextos não configuram etapas que são lineares ou estanques, mas que estão em relação simbiótica (Ball e Bowe, 1992, *apud* Mainardes, 2006).

Nos documentos analisados neste estudo, referentes às legislaturas municipais de 2013 a 2024, contendo as minutas de propostas de institucionalização da política municipal de avaliação educacional da rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte, identificou-se a intenção de implementar a política, porém, sem um contexto que viabilizasse a sua institucionalização em uma "política de fato", materializada no texto legislativo da criação do sistema municipal de avaliação educacional.

Considerando-se, nesta relação simbiótica entre os dois contextos, que o contexto de influência configura-se como a arena de disputas de interesses e de construção de discursos sobre a política (Mainardes, 2018), pode-se inferir que o contexto da produção do texto da política municipal de avaliação educacional, e sua não institucionalização, foi influenciado pela ausência de atores com maior peso político e influência sobre as decisões da gestão municipal, para transformar a proposta em um texto político que passaria a representar o discurso oficial.

Na abordagem do ciclo de políticas, a coleta de dados envolve procedimentos que englobam desde a pesquisa bibliográfica e a entrevista com os profissionais envolvidos, no contexto de influência, até a análise de textos e documentos, no contexto da produção. Para este trabalho, optou-se pela análise

documental como procedimento a ser utilizado. A dupla posição do pesquisador, que atuou como agente direto na formulação de um dos textos analisados, permite que a análise incida não apenas sobre as versões finais das minutas, mas também sobre os registros e processos de sua elaboração.

A análise documental é adotada neste trabalho como um subsídio teórico-metodológico de pesquisa, na perspectiva adotada por Shiroma, Campos e Garcia (2005). As autoras propõem uma análise da política educacional a partir conceitos, conteúdos e discursos presentes nos documentos de política educacional. Esta perspectiva parte da compreensão que os sentidos dos documentos são produzidos e "estão aquém e além das palavras que o compõem" (p. 427), remetendo diretamente ao contexto de influência e de produção de textos do ciclo de políticas.

A análise de documentos proposta por Shiroma, Campos e Garcia (2005) dialoga com a concepção de política de Stephen Ball, formulador da abordagem dos ciclos de políticas, que a compreende como um processo. Partindo desta concepção, as autoras defendem que

uma contribuição interessante para a análise desses documentos [de política educacional] parece decorrer da exploração das contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa (Shiroma, Campos, Garcia, 2005, p. 431).

Isso requer uma análise de textos de políticas educacionais em articulação com outros textos e outras políticas que ocorrem no mesmo período, pois, a implementação de uma política paralela, por exemplo, pode revelar contradições do texto analisado. Referenciado nas autoras, interessa, neste trabalho, a análise do contexto em que foram produzidos os textos analisados.

Neste trabalho, são analisadas as minutas das propostas de institucionalização do sistema municipal de avaliação educacional de Juazeiro do Norte, que são compreendidas como documentos de política educacional (Evangelista, 2012), oriundos de agentes que atuavam no âmbito da administração municipal no período delimitado (2013-2024) e que produzem as concepções destes agentes acerca das políticas de avaliação em larga escala.

Segundo Evangelista, documentos são "expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico" (2012, p. 56) e a postura do pesquisador diante deles deve ser ativa para reconhecer essa expressão. Partindo desta compreensão e da inserção institucional do pesquisador, a análise desenvolvida neste trabalho preza pela objetividade do pesquisador, no sentido de manter o distanciamento necessário para preservar a capacidade de análise dos três documentos (Evangelista, 2012).

A apreensão das determinações históricas dos documentos é decorrente das perguntas que o pesquisador faz sobre eles e do diálogo que consegue promover entre fontes diferentes (Evangelista, 2012). Para esta análise documental, recorreu-se ao ciclo de políticas e suas questões norteadoras sobre o contexto de influência e produção do texto (Mainardes, 2006).

Algumas das questões que nortearam a análise do contexto de influência e de produção dos textos das propostas de institucionalização do sistema municipal de avaliação educacional de Juazeiro do Norte foram: Quais são as influências e tendências que predominaram nos textos produzidos? Como o discurso sobre a avaliação municipal foi construído ao longo das três gestões municipais nos textos analisados? Houve influência das políticas estaduais na formulação dos documentos? Quais os sujeitos envolvidos nos processos de produção dos textos? Houve consenso entre os envolvidos na construção dos textos e dos discursos neles produzidos? Há inconsistências ou contradições nesses textos?

Ainda segundo Mainardes (2006, p. 60), o uso do ciclo de políticas "exige que o pesquisador examine fatores macro e micro e as interações entre eles". Neste estudo, compreende-se como nível micro de análise aquele que se detém sobre as ações da DIMCAP, no âmbito Seduc/JN. O nível macro, por sua vez, estende-se às relações institucionais entre a Seduc/JN e a prefeitura municipal, entre a prefeitura municipal e a câmara municipal e entre a prefeitura municipal e o governo do estado. Pelos limites e objetivos deste artigo, optou-se por não ampliar a análise macro para as políticas em âmbito nacional.

Apartir dessa articulação entre os níveis macro e micro, procura-se compreender se há, nos documentos, algum discurso constituído sobre a avaliação em larga escala; se sim, se é possível traçar sua genealogia completa ao longo do período de 2013-2024. Outro aspecto observado na análise é como as diferentes vertentes políticas que conduziram as políticas educacionais no município, ao longo das três gestões em tela, imprimiram suas concepções de educação sobre os documentos que foram elaborados e como estas concepções dialogavam com as políticas de âmbito estadual, uma vez que o Estado do Ceará possui uma consolidada política de colaboração sob condicionalidades com os seus municípios em matéria de avaliação educacional.

A articulação entre a abordagem do ciclo de políticas e a análise documental crítica permite, portanto, desvelar o vácuo normativo em Juazeiro do Norte. Ao interrogar os documentos em suas determinações históricas e identificar as tensões nas minutas produzidas nas legislaturas de 2013 a 2024, a análise busca compreender o que a 'não institucionalização' revela sobre as prioridades e a agenda educacional do município no período. Para tanto, a próxima seção dedica-se ao exame minucioso de cada instrumento localizado, contextualizando as disputas e as concepções de avaliação que neles foram impressas.

3. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são analisados três documentos de política educacional, elaborados no âmbito da Seduc/JN, nas legislaturas 2013-2016, 2017-2020 e 2021-2024. Trata-se de textos produzidos com o propósito de institucionalizar uma política municipal de avaliação educacional para a rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte. São duas minutas de projeto de lei, elaboradas, respectivamente, em 2014 e 2022, e uma portaria municipal de 2018. A análise busca desvelar os contextos de influência e de produção desses textos, bem como as razões da não institucionalização da política de fato, configurando o vácuo normativo que caracteriza a agenda avaliativa do município no período delimitado.

3.1. Análise da minuta do Projeto de Lei de 2014 que Instituiria a Sistema Municipal De Avaliação Institucional (SIMAI) na Rede Municipal de Ensino de Juazeiro do Norte

O primeiro documento analisado trata-se de uma minuta de projeto de lei, que visava instituir o "Sistema Municipal de Avaliação Institucional (SIMAI)" na rede municipal de Juazeiro do Norte. A minuta foi elaborada no ano de 2014, durante a legislatura de 2013-2016, na gestão do prefeito Raimundo Macedo (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB). A gestão de "Raimundão", como ficou conhecida, foi marcada por polêmicas envolvendo a reestruturação do Plano de Cargos e Carreiras (PCCR) dos profissionais do magistério e pela aprovação da Lei Municipal nº 4.486, de 08 de junho de 2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação (PME) de Juazeiro do Norte.

O documento foi localizado por este pesquisador, enquanto exerceu a função de Diretor de Monitoramento, Controle e Avaliação Pedagógica, no ano de 2021. O acesso ao texto deu-se por meio do levantamento dos arquivos físicos e digitais da referida diretoria, onde o documento permanecia sem o devido trâmite externo e sem registros formais de sua elaboração. A despeito da não institucionalização do SIMAI, compreende-se que a existência de uma minuta de projeto de lei, de autoria não identificada, revela uma tentativa de construção de um discurso acerca da política de avaliação no município, num contexto de consolidação da política de *accountability* na educação cearense.

Embora não existam registros que afirmem os motivos pelos quais a minuta permaneceu arquivada sem ter sido enviada à Câmara Municipal, a existência da proposta e a confirmação de que ela chegou a ser debatida à época de sua produção foi obtida pelo resgate da memória institucional de servidores que, após atuarem na gestão 2013-2016, retornaram à SEDUC/JN no período 2021-2024. Diálogos com esses sujeitos confirmaram a tramitação interna do documento e indicaram que a não aprovação da minuta, em forma de texto legislativo, resultaram da ausência de consenso entre os interesses envolvidos na sua formulação e o projeto de educação da gestão municipal.

Quanto ao teor da minuta, o documento afirma que a finalidade do SIMAI era "avaliar as unidades educacionais e o rendimento escolar dos alunos das escolas municipais do ensino básico" (Art. 1º). O texto também apresenta termos como "gestão democrática", "responsabilidade social", "qualidade negociada" e "avaliação formativa". No tocante à estrutura do SIMAI, o documento previa três tipos de avaliação: avaliação interna global da escola, avaliação municipal de desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental e avaliação institucional externa, coordenada pelo Conselho Municipal de Educação.

Como se percebe, embora a nomenclatura dada ao sistema de avaliação [SIMAI] remeta apenas à avaliação institucional, sua estrutura também contempla a avaliação externa em larga escala, sob o nome de Avaliação Municipal de Desempenho do Aluno (AMDE). O projeto de lei possui três artigos que definem os procedimentos da AMDE, neles, são previstas, anualmente, as aplicações de três avaliações de Português e Matemática, uma diagnóstica (no início do ano letivo), uma processual (no início do segundo semestre letivo) e uma comparativa (no final do ano letivo) nas turmas do 2º, 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental.

A instituição de um "Prêmio de Desempenho Educacional" resultante da aplicação da AMDE, revela que o documento apresentava elementos da terceira geração das avaliações em larga escala no Estado do Ceará (Valdevino, 2018). Segundo Valdevino (2018), a ampliação do Spaece e a vinculação dos seus resultados às políticas de premiação/punição, com forte responsabilização, ocorridas durante o ciclo político dos Ferreira Gomes (2007-2014), representaram a consolidação das políticas de *accountability* na educação cearense, marcadas pela adoção de estratégias de indução financeira aos municípios cearenses, e o início da terceira geração da avaliação em larga escala no Ceará.

Nota-se, também, no documento, uma tensão conceitual em sua redação. Ao mesmo tempo em que o texto mobiliza termos historicamente vinculados a perspectivas progressistas, como 'qualidade negociada' e 'gestão democrática', ele estabelece as bases para uma avaliação de resultados com a

finalidade de premiação. Ao instituir gratificações de 50 reais e de 100 reais, respectivamente, aos profissionais das escolas que atingissem os percentuais de 70% e 80% de desempenho da AMDE, a serem pagas em duas parcelas, os formuladores da minuta demonstram ter absorvido a lógica gerencial adotada pelo governo estadual. Essa coexistência de discursos distintos sugere uma tentativa de conciliar princípios de participação com mecanismos de controle gerencial, conferindo uma roupagem de consenso a uma estrutura focada na indução de desempenho.

Diferentemente da trajetória das políticas de *accountability* no âmbito estadual, que encontrou na continuidade do mesmo projeto político um terreno propício ao seu desenvolvimento, no município de Juazeiro do Norte, o cenário foi diferente. Até as eleições municipais de 2024, o município nunca havia reeleito um prefeito para exercer mandatos em legislaturas seguidas. A ausência de reeleições sucessivas funcionou como um entrave político-administrativo. A minuta de 2014 não teve o tempo necessário para se converter em lei antes da alternância de poder, resultando no seu arquivamento e na não institucionalização da política municipal de avaliação educacional.

Portanto, o vácuo normativo, neste período, é resultado da ausência de tempo para maturação dos discursos em disputa e para a construção de consensos locais acerca das práticas de avaliação em larga escala.

3.2. Análise da Portaria Municipal Nº 15/2018, que definiu a composição do Comitê de Avaliação do Município de Juazeiro do Norte.

Na legislatura 2017-2020, referente à gestão do prefeito José Arnon Bezerra (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB), a Seduc/JN adotou como carro-chefe das ações da pasta a "Política Pública Municipal de Educação Escola Integradora" (PEI), instituída oficialmente por meio do Decreto Municipal nº 416 de 31 de agosto de 2018. É no âmbito desta política que se insere a criação do Sistema de Avaliação Municipal (SAM). Neste período, não há registro de nenhuma lei ou registro formal de criação do SAM, houve apenas a publicação da Portaria Municipal

nº 15, de 22 de março de 2018, publicada em diário oficial no dia 16 de agosto de 2018, que definiu a composição de um comitê que seria responsável pela criação do sistema.

A Portaria nº 15/2018, designou a DIMCAP como setor responsável pela criação, orientação, organização e acompanhamento do SAM. Embora o documento mencione a avaliação do "processo de Ensino e Aprendizagem da Rede Municipal de Ensino" (Juazeiro, 2018, Art. 2º), é possível identificar elementos da avaliação institucional das escolas e da rede municipal, quando menciona em seu artigo 2º a "promoção autoconsciência da instituição escolar" e a avaliação do desempenho dos técnicos da SEDUC/JN e dos núcleos gestores das escolas municipais.

Mesmo sem um documento oficial que indique o resultado do trabalho realizado pelo Comitê de Avaliação após a sua designação, é possível afirmar que um dos desdobramentos da Portaria Municipal nº 15/2018 foi a aplicação da Prova Juazeiro. Segundo Freire (2020), estudantes do 1º e 8º anos do ensino fundamental foram submetidos, em 2019, a avaliações de língua portuguesa e matemática, denominadas "Prova Juazeiro", como forma de preparação para as avaliações externas nacional e estadual. A aplicação destas avaliações indica o possível resultado da atuação do comitê, cujas atribuições, definidas pela Portaria, incluíam a definição da abrangência, da frequência e das disciplinas que seriam avaliadas pelo SAM.

No tocante aos elementos que compõem a *accountability* educacional, presentes na política educacional do Estado do Ceará, o texto da Portaria nº 15/2018 não traz nenhuma menção aos mecanismos de responsabilização, de ranqueamento, nem de premiação ou punição de escolas em virtude dos resultados das avaliações externas em larga escala. Em contrapartida, no mesmo período, o município firmou, segundo Freire (2020, p. 112), "parceria com a Fundação Lemann, de forma a colaborar com a execução do Plano de Metas e Ações de Proficiência e Fluxo", que continha metas voltadas para as avaliações externas, entre elas as avaliações do SAM.

Essa articulação com uma fundação do terceiro setor sugere que o vácuo normativo deixado pela

não institucionalização da avaliação em larga escala em Juazeiro do Norte, desde a legislatura anterior, pode ter sido preenchido pela atuação de agentes privados que passaram a exercer uma influência direta sobre a agenda da rede municipal. A atuação de organizações filantrópicas, como 'parceiras' das redes públicas de ensino no Brasil, como é o caso da Fundação Lemann com a Seduc/JN, não pode ser compreendida de forma isolada, mas sim, na perspectiva de uma atuação em "redes de políticas globais" (Ball, Olmedo, 2013).

Segundo Ball e Olmedo (2013), essas redes são locais e atuam dentro de uma lógica neoliberal. Atuando como consultores, essas entidades se envolvem nos processos de tomada de decisões e de formulação e implementação de políticas (Ball, Olmedo, 2013). Sob esta ótica, a Fundação Lemann pode ser compreendida como um agente importante que atuou no contexto de influência da elaboração da política municipal de avaliação educacional de Juazeiro do Norte, mesmo que a política de fato não tenha sido institucionalizada.

A atuação da Fundação Lemann junto à Seduc/JN foi pautada em um acordo de cooperação firmado entre as partes em março de 2017, com vigência de três anos, através do qual a rede municipal aderiu ao "Programa Gestão para a Aprendizagem". O acordo previa uma atuação em quatro frentes voltadas para as lideranças e técnicos pedagógicos da Seduc/JN e para os gestores escolares. Segundo Peroni e Oliveira (2020), ao analisarem a implementação deste mesmo programa na Secretaria de Educação de Alagoas (AL), o

curso Gestão para Aprendizagem, direcionado aos gestores escolares, com foco na gestão de resultados, reforçando o modelo gerencial de gestão na escola e as implicações para a democratização da educação (Peroni, Oliveira, 2020, p. 1)

Compreende-se, pois, que, neste período (2017-2020), mesmo sem estabelecer uma política de fato, no plano municipal, a prática da avaliação educacional em Juazeiro do Norte foi marcada pela mesma concepção de avaliação em larga escala empreendida pelo governo estadual, baseada em mecanismos de *accountability* educacional.

Conclui-se, desta análise do contexto de influência e de produção da Portaria nº 15/2018, que, embora o vácuo normativo tenha permanecido, ele foi preenchido pela atuação de agentes externos que imprimiram, na gestão municipal, sua lógica gerencial na condução das práticas avaliativas.

3.3. Análise da minuta do Projeto de Lei que visava instituir o Sistema Municipal de Avaliação da Rede Pública de Ensino de Juazeiro do Norte

O último documento analisado trata-se de uma minuta de projeto de lei que visava instituir o Sistema Municipal de Avaliação da Rede Pública de Ensino de Juazeiro do Norte elaborada em 2022. Antes da análise do conteúdo do documento, cumpre destacar, inicialmente, que o principal interlocutor responsável pela sua redação foi este pesquisador, durante o período em que exerceu a função de diretor da DIMCAP.

O processo de elaboração do texto iniciou a partir da localização da minuta do projeto de lei do SIMAI (2014), analisado anteriormente. A configuração de um contexto favorável à retomada do texto de 2014 se deu em virtude de mais uma mudança política representada pela eleição do prefeito Glêdson Bezerra (Podemos), eleito para a legislatura 2021-2024 e pela volta à Seduc/JN dos servidores que estiveram à frente da pasta na legislatura 2013-2016.

O primeiro passo para a elaboração do documento foi a criação de um grupo de trabalho para construir a proposta de avaliação para a rede municipal, utilizando como base a minuta de 2014. A primeira proposta de modificação a ser feita no documento de 2014 foi a de alteração da nomenclatura do sistema de avaliação para adequá-la ao formato de sistema que se propunha implementar, porém não houve consenso acerca de uma nova sigla para representá-lo. Quanto à sua estrutura, o novo Sistema Municipal de Avaliação compreenderia

I - Avaliação da Qualidade e Equidade na Educação Infantil, coordenada pelas Diretorias Pedagógica e de Monitoramento, Controle e Avaliação Pedagógica da SEDUC/JN; **II - Avaliação do Desempenho Escolar dos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino**, coordenada pelas Diretorias Pedagógica e de Monitoramento, Controle e Avaliação Pedagógica da SEDUC/JN; **III**

- Avaliação Institucional Interna das Unidades de Ensino, coordenada pela Secretaria Municipal de Educação (SEDUC/JN); **IV - Avaliação Institucional Externa das Unidades de Ensino**, coordenada pelo Conselho Municipal de Educação (CME). [destaques meus]

A avaliação da Qualidade e Equidade na Educação Infantil seguiria os "Parâmetros para a promoção da qualidade e equidade da educação infantil cearense", documento publicado em 2021 pelo Governo do Estado do Ceará em parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

A avaliação institucional interna, por sua vez, seria realizada no âmbito do Programa Educa Juazeiro, política municipal de educação adotada pela gestão municipal, através do "Selo Gestar". Enquanto a Avaliação Institucional Externa, realizada pelo Conselho Municipal de Educação (CME) seria aquela destinada a subsidiar a autorização, o credenciamento e o credenciamento das unidades escolares junto àquele órgão. Embora o sistema de avaliação não tenha sido institucionalizado, convém destacar que estas avaliações continuam sendo realizadas no âmbito das ações da Seduc/JN.

A avaliação do desempenho escolar dos estudantes foi a que gerou mais debates e discussões durante a elaboração da minuta. Os principais impasses giraram em torno da abrangência e da frequência das aplicações dos testes. O consenso alcançado naquele momento indicou a aplicação de dois testes anuais, preferencialmente, no início do ano letivo e no início do segundo semestre letivo, para todas as turmas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental.

As inovações que o projeto trouxe foram a aplicação de testes em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) para estudantes surdos, aplicação de testes para turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a inclusão, de forma amostral, de testes de Ciências da Natureza e Ciências Humanas, para as turmas do 8º e 9º anos, e testes interdisciplinares sobre os conteúdos das demais disciplinas, para estudantes do 4º ao 7º ano e EJA I e II. A intenção por trás dessas últimas modificações era a de evitar o estreitamento curricular causado pelas avaliações em larga escala centrada apenas em Língua Portuguesa e Matemática, denunciado na literatura da área.

A minuta do projeto de lei também previa a aplicação de questionários contextuais junto com os testes. Os questionários abrangeriam aspectos socioeconômicos e socioemocionais dos estudantes avaliados, heteroidentificação e autoidentificação de raça/cor e gênero dos estudantes avaliados e a estrutura física das unidades escolares. A coleta dessas informações tinha como objetivo subsidiar políticas voltadas à promoção da equidade no âmbito da rede municipal.

Em virtude da complexidade da proposta de avaliação do desempenho dos estudantes, que incluíam a produção de relatórios específicos a partir dos resultados das avaliações, para subsidiar e elaboração de planos de ações e metas para a rede municipal e para as unidades escolares, o projeto de lei também autorizava a Seduc/JN a contratar uma empresa para ficar encarregada por toda a logística das avaliações, desde a elaboração dos itens até a produção dos relatórios.

Considerando o contexto de influência e de produção de textos da abordagem do ciclo de políticas, é forçoso ressaltar a posição ocupada pelo pesquisador durante a escrita da minuta que, enquanto diretor do setor responsável pela avaliação municipal, exerceu sua influência na definição da concepção de avaliação que o documento carregaria e que foi convertido no artigo 15 da minuta do projeto de lei

Os resultados dos testes de múltipla escolha não serão utilizados para fins de bonificação e/ou premiação de escolas e de profissionais, nem de classificação (ranqueamento) por desempenho de estudantes e escolas. Serão utilizados para subsidiar o planejamento pedagógico da rede municipal de ensino e das unidades escolares com foco no processo de ensino e aprendizagem.

A não institucionalização da nova proposta de sistema de avaliação municipal, repetindo o que aconteceu com os documentos anteriores, pode ser um indicativo de que esta concepção de avaliação não havia alcançado o consenso necessário para representar o projeto educacional da gestão municipal.

A partir da inserção institucional deste pesquisador no processo, observa-se que o impasse para

a institucionalização da minuta de 2022 residiu na dificuldade de converter a proposta de uma *accountability* de responsabilização branda, sem mecanismos de bonificação, ranqueamento e premiação, e baseada no princípio da equidade, em uma prioridade na agenda política do governo municipal. Esta dificuldade residiu em dois níveis do contexto de influência e produção de texto.

O primeiro nível, interno à própria Seduc/JN, é reflexo dos debates em torno da elaboração do projeto de lei, quando houve algumas divergências quanto à operacionalização da avaliação municipal em larga escala e os investimentos necessários à sua viabilização. Neste debate, percebeu-se que, diferentemente do modelo gerencialista, de gestão por resultados, sob uma responsabilização *high stake*, que possui forte apelo junto aos indicadores de desempenho e aos mecanismos de indução financeira estadual, a proposta de um sistema focado no diagnóstico e no apoio pedagógico não encontrou o consenso necessário para avançar à câmara legislativa.

Ainda na perspectiva interna à Seduc/JN, cabe ressaltar que, entre os interlocutores mais diretos na escrita do texto da política, havia uma certa concordância em relação à concepção impressa no texto, sobretudo, por se tratar de uma crítica às políticas do governo estadual, que representava, naquele momento, uma oposição política à gestão municipal. Nesse contexto, havia uma concordância em questionar e se contrapor à política estadual, porém, não havia consenso sobre a forma como a contraposição iria se materializar no texto da política.

O segundo nível de dificuldade residiu no contexto de atuação do governo municipal durante a legislatura 2021-2024, sobretudo nos seus dois primeiros anos. Por um lado, a gestão ainda lidava com as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19, que impactou, no setor educacional, na não aplicação das avaliações externas estaduais e municipais em 2021. Por outro lado, por se tratar de uma gestão opositora ao governo estadual e sem maioria de vereadores governistas na Câmara Municipal, o governo municipal enfrentou vários entraves políticos, como a não aprovação de projetos encampados pelo executivo municipal.

Cabe ressaltar, ainda, que a não institucionalização de um sistema municipal de avaliação na rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte no período analisado (2021-2024) não implica afirmar que o município não desenvolveu práticas no sentido de dar materialidade às avaliações externas e em larga escala. Assim como aconteceu com a "Prova Juazeiro" aplicada em 2019, no ano de 2023, a Seduc/JN realizou, como ação do Programa Educa Juazeiro, a aplicação daquela que foi chamada de "1ª Avaliação Municipal Diagnóstica", destinada às turmas do 2º, 5º e 9º anos. A escolha das turmas avaliadas se deu em razão do fato de serem as mesmas turmas avaliadas pelo Spaece e pelo Saeb.

Em síntese, a análise dos três documentos de política educacional revela que a fragilidade normativa em Juazeiro do Norte não impediu a realização de avaliações em larga escala na rede municipal de ensino. Na ausência de uma política pública municipal, consubstanciada em lei, o município permaneceu sob as diretrizes mais amplas das políticas estadual e nacional. A adoção de ações voltadas para a preparação dos estudantes para os testes do Spaece e do Saeb evidencia que o vácuo deixado pela não institucionalização de uma proposta própria acabou sendo preenchido pela reprodução pragmática dos modelos de larga escala já estabelecidos, mantendo a gestão municipal em uma posição reativa diante das medidas indutoras externas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A opção pela não institucionalização da política de avaliação educacional como objeto de estudo, para este trabalho, insere-se num esforço de contribuir com as discussões sobre a trajetória da avaliação educacional no Ceará. Movimento semelhante, embora em níveis diferentes de análise, ao que foi empreendido por Muniz, Muniz e Andriola (2022).

Segundo os autores, o debate sobre a avaliação educacional é necessário, pois, por ele perpassa a concepção de qualidade educacional que foi impressa em nossa legislação educacional, cujo exemplo mais significativo é a meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que definiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

(Ideb) como principal parâmetro de qualidade. Também é necessário, uma vez que as avaliações externas estão presentes no cotidiano das escolas, demandando conhecimento e posicionamento crítico por parte dos profissionais da educação (Muniz, Muniz, Andriola, 2022).

No tocante às questões norteadoras, acerca dos contextos de influência e de produção dos textos de política educacional, a análise documental revelou que não houve a consolidação de uma perspectiva própria sobre a avaliação no âmbito municipal, que pode ser compreendida pela descontinuidade administrativa decorrente da ausência histórica de reeleições no executivo municipal, diferentemente do que ocorreu na esfera estadual.

A quebra de ciclos administrativos no período analisado contribuiu para a manutenção de um vácuo normativo sobre a avaliação educacional, porém, a análise empreendida evidenciou que esse vazio foi preenchido pela influência da política estadual, seja pela necessidade constante de institucionalização das práticas de avaliação em larga escala no município, seja pela estruturação de um setor responsável pela avaliação dentro da própria SEDUC/JN, conforme previsto no Paic. Entende-se, nesse sentido, que o governo estadual cumpriu seu papel de indutor na construção de uma cultura de avaliação na rede municipal de ensino.

Nesse aspecto, os resultados da pesquisa dialogam com a literatura da área que versam sobre o modelo de colaboração empreendido pelo governo cearense na condução das políticas de educação. Segundo Vidal *et al.* (2025), o regime de colaboração adotado no Ceará foi fortalecido, entre outros aspectos, por meio da implementação da avaliação em larga escala estadual e da criação de mecanismos de *accountability* educacional, como o Prêmio Escola Nota Dez e os critérios para o repasse do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios.

Conclui-se, da análise documental acerca da não institucionalização da política municipal de avaliação educacional em Juazeiro do Norte, entre 2013 e 2024, que a ausência de um marco legal consolidado pode representar um vazio entre a "política proposta" e a

"política de fato", porém não significa uma ausência de práticas de avaliação em larga escala nem a ausência de influências externas nesse contexto de prática. Mesmo sem ter institucionalizado sua política municipal de avaliação educacional, restou comprovada a contínua prática de aplicar testes em

larga escala para medir o rendimento dos estudantes da rede municipal, como ocorreu com o AMDE, com a Prova Juazeiro e com a Avaliação Diagnóstica de 2023, confirmando a efetivação da ação indutora do governo estadual sobre a política municipal.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. J.; OLMEDO, Antônio. A 'nova' filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, Ronaldo M. L.; RODRIGUES, Doriedson S. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, 2012. v. 1, p. 52-71.

FREIRE, A. M. S. Políticas de *accountability* nas redes municipais de ensino do Cariri Cearense: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização de docentes (2007-2019). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande. 151p. Campina Grande-PB, 2020.

JUAZEIRO DO NORTE. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 15/2018, de 22 de março de 2018**. Define a composição do Comitê de Avaliação do Município de Juazeiro do Norte, as atribuições dos membros designados e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Juazeiro do Norte, 16 ago. 2018.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 24, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 12, n.16. Agosto de 2018.

MUNIZ, R. F. MUNIZ, S. M. ANDRIOLA, W. B. Caminhos da avaliação educacional no Brasil: de influências internacionais à implementação do Ideb. **Revista DoCEntes**, v. 7, n. 18, p. 65-73, 2022.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, C. M. B. O curso Gestão para a Aprendizagem da Fundação Lemann como processo de institucionalização do gerencialismo nas escolas de educação básica alagoanas: implicações para a democratização da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e77554, p. 1-22, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.77554>

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

VALDEVINO, F. G. Políticas de *accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande. 129p. Campina Grande-PB, 2018

VIDAL, Eloísa Maia *et al.* Avaliando o Plano Estadual de Educação do Ceará a partir de uma leitura das metas prioritárias. **Revista DoCEntes**, v. 10, n. 33, p. 41-51, 2025.