

Revista

DocEntes

Volume 12 - Nº 045 de | agosto de 2026



Dossiê

Política e gestão educacional no Ceará:

modelos, práticas
e resultados



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO CEARÁ



Docentes

Volume 12 – Nº 045 | agosto de 2026

revistadocentes.seduc.ce.gov.br



**CAPES
QUALIS**

A3

ISSN Eletrônico: 2526-4923

B1

ISSN Impresso: 2526-2815



Fortaleza – Ceará
2026



Elmano de Freitas da Costa
Governador

Jade Afonso Romero
Vice-Governadora

Maria Jucineide da Costa Fernandes
Secretária da Educação

Cristiane Cunha Nóbrega
Secretária Executiva de Cooperação com os Municípios

Helder Nogueira Andrade
Secretário Executivo de Equidade, Direitos Humanos, Educação Complementar e Protagonismo Estudantil

Maria Jucineide da Costa Fernandes
Secretária Executiva de Ensino Médio e Profissional

José Iran da Silva
Secretário Executiva de Planejamento e Gestão Interna

Francisca de Assis Viana Moreira
Secretária Executiva de Gestão da Rede Escolar

Julianna da Silva Sampaio
Assessora de Comunicação – ASCOM

Danielle Taumaturgo Dias Soares – Marta Emilia Silva Vieira – Wiltemberg Nascimento Pereira
Assessores Especiais do Gabinete

Ideigiane Terceiro Nobre
Coordenadora da Gestão Pedagógica do Ensino Médio – COGEM

Maria da Conceição Alexandre Souza
Articuladora da Coordenadoria da Gestão Pedagógica do Ensino Médio – COGEM

Dóris Sandra Silva Leão
Célula de Gestão Pedagógica e Desenvolvimento Curricular – COGEM/CEGED

Paulo Venício Braga de Paula
Centro de Documentação e Informações Educacionais – COGEM/CEGED/CDIE

ASCOM – Assessoria de Comunicação
Produção Gráfica da Revista

Gráfica Digital da SEDUC
Projeto Gráfico, Diagramação e Arte Final

Eleonora Lucas
Revisão Português

Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim
Revisão Inglês

Elizabete de Oliveira da Silva
Normalização Bibliográfica

Contatos:
85 3101 3976
revistadocentes@seduc.ce.gov.br



Arte da Capa

Lara Yasmin dos Santos Santos da Silva

Pintura intitulada
Retalhos do Amanhã

Representa uma pessoa que passou por muitos desafios ao longo da vida, mas aprendeu a lidar com cada um deles. Cada retalho costurado simboliza uma dificuldade transformada em aprendizado e conquista, mostrando que todas as experiências ajudam a construir um amanhã melhor

ISSN Impresso: 2526-2815
ISSN Eletrônico: 2526-4923

www.seduc.ce.gov.br



[instagram.com/seduc_ceara](https://www.instagram.com/seduc_ceara)



www.facebook.com/EducacaoCeara

Editor Chefe

Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)

**Conselho Editorial Científico**

Profa. Dra. Adeline Annelyse Marie Stervinou (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Profa. Dra. Ana Carolina Costa Pereira (Universidade Estadual do Ceará – UECE)
Profa. Dra. Ana Joza de Lima (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Ana Karine Portela Vasconcelos (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Profa. Dra. Ana Maria Fontenelle Catrib (Universidade de Fortaleza – UNIFOR)
Profa. Dra. Betânia Maria Gomes Raquel (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Caroline de Goes Sampaio (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Profa. Dra. Elizabeth Bezerra Furtado Bolzoni - (Univesidade Estadual do Ceará - UECE)
Profa. Dra. Eloneid Felipe Nobre (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Profa. Dra. Germania Kelly Furtado Ferreira (Secretaria Municipal de Educação – SME/Fortaleza)
Profa. Dra. Gezenira Rodrigues da Silva (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Gisele Pereira Oliveira (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Iêda Maria Maia Pires (Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF)
Profa. Dra. Jacqueline Rodrigues Moraes (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Maria José Costa dos Santos (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Profa. Dra. Rita Helena Sousa Ferreira Gomes (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Profa. Dra. Rosilene Aires (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Suiane Costa Alves (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Vagna Brito de Lima (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Fernanda Maria Diniz da Silva (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Francisca Aparecida Prado Pinto (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Profa. Dra. Karine Pinheiro Souza (Universidade Federal do Cariri – UFCA)
Prof. Dr. Antonio Helonis Borges Brandão (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Prof. Dr. Augusto Ridson de Araújo Miranda (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Prof. Dr. Ewerton Wagner Santos Caetano (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Francisco Felipe de Aguiar Pinheiro (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Prof. Dr. Francisco Herbert de Lima Vasconcelos (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Prof. Dr. Francisco José Rodrigues (Universidade de Fortaleza – UNIFOR)
Prof. Dr. Francisco Regis Vieira Alves (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Geraldo Fernando Gonçalves de Freitas (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Gerardo Silveira Viana Júnior (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Prof. Dr. Gilvandenys Leite Sales (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Isaias Batista de Lima (Universidade Estadual do Ceará – UECE)
Prof. Dr. José Rogério Santana (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Prof. Dr. Mairton Cavalcante Romeu (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Marco Antonio Toledo Nascimento (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Prof. Dr. Marcos Aurélio Jarreta Merichelli (Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC)
Prof. Dr. Nizomar de Sousa Gonçalves (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Pedro Hermano Menezes de Vasconcelos (Instituto Federal do Ceará – IFCE)
Prof. Dr. Raphael Alves Feitosa (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Prof. Dr. Vandilberto Pereira Pinto (Universidade Federal do Ceará – UFC)
Prof. Dr. Wilami Teixeira da Cruz (Instituto Federal do Ceará – IFCE)

Comissão Técnica Científica

Prof. Me. Paulo Venicio Braga de Paula
COGEM/Centro de Documentação e Informações Educacionais – CDIE
Profa. Dra. Rosilene Aires
COGEM/Centro de Documentação e Informações Educacionais – CDIE

Diagramação

Francisco José da Silva Saraiva

Sumário

Apresentação..... **11**

**REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: ÓRGÃOS INTERMEDIÁRIOS
E ATUAÇÃO NOS MUNICÍPIOS**

15

Unidade

***COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIME IN CEARÁ: INTERMEDIATE AGENCIES
AND PERFORMANCE IN THE MUNICIPALITIES***

01

Larissa Martins Dantas
Willana Nogueira Medeiros Galvão

**REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: ENTRE A COOPERAÇÃO FEDERATIVA E OS
MECANISMOS DE REGULAÇÃO E INDUÇÃO EDUCACIONAL**

27

Unidade

***COLLABORATION REGIME IN CEARÁ: BETWEEN FEDERAL COOPERATION AND
REGULATORY AND INDUCTIVE MECHANISMS***

02

Cláudia Maria Sales Mendes

**FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO: O EXEMPLO DO
ESTADO DO CEARÁ COM O PRÊMIO “ESCOLA NOTA DEZ”**

36

Unidade

***FEDERALISM, DECENTRALIZATION, AND INTERGOVERNMENTAL COLLABORATION: THE
CASE OF CEARÁ'S “ESCOLA NOTA DEZ” AWARD***

03

Luisa Xavier de Oliveira
Wirla Risany Lima Carvalho
Francisco Renato Lima
Ana Gabriele de Moura Rodrigues

DESAFIOS PERSISTENTES: O TRANSPORTE ESCOLAR NO CEARÁ
***COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIME IN CEARÁ: INTERMEDIATE AGENCIES
AND PERFORMANCE IN THE MUNICIPALITIES***

Paulo Alexandre Sousa Queiroz

45
Unidade
04

**POLÍTICA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E GOVERNANÇA COLABORATIVA
NO PROGRAMA MAIS INFÂNCIA CEARÁ**

***POLÍTICAS PARA LA PRIMEIRA INFANCIA Y GOBERNANZA COLABORATIVA
EN PROGRAMA MÁS INFANCIA CEARÁ***

Arlane Markely dos Santos Freire
Sandra Maria Zákia Lian Sousa
Maria Luiza Rodrigues Flores

57
Unidade
05

**FINANCIAMENTO E DESEMPENHO EDUCACIONAL: EVIDÊNCIAS DO ICMS COMO
INSTRUMENTO DE INCENTIVO AOS MUNICÍPIOS**
***EDUCATION FINANCING AND PERFORMANCE: EVIDENCE FROM ICMS AS AN INCENTIVE
MECHANISM FOR MUNICIPALITIES***

Diego Carneiro
Guilherme Irffi

67
Unidade
06

EQUIDADE E REPASSE DO ICMS EDUCACIONAL ENTRE MUNICÍPIOS CEARENSES

***EQUITY AND THE DISTRIBUTION OF THE EDUCATION ICMS
AMONG MUNICIPALITIES OF CEARÁ***

Ana Gardennya Linard Sirio Oliveira
Davi Miranda Lucena de Avelar

80
Unidade
07

**PERCEPÇÕES E EXPECTATIVA DOS PROFESSORES SOBRE OS ALUNOS: ELEMENTOS
PARA REFLETIR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

***TEACHERS' PERCEPTIONS AND EXPECTATIONS: INSIGHTS FOR REFLECTING ON THE
IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL POLICIES***

Karina Carrasqueira
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Vanda Mendes Ribeiro

91
Unidade
08

**FORMAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES NO CEARÁ: DAS PRÁTICAS DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA À GESTÃO PARA RESULTADOS**

**FORMACIÓN DE DIRECTIVOS ESCOLARES EN CEARÁ: DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN
DEMOCRÁTICA A LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS**

104
Unidade
09

lasmin da Costa Marinho
Maria Eduarda de Oliveira Bezerra Medeiros

**AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA COMO FERRAMENTA DE INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA: UM
ESTUDO APLICADO AO SISTEMA AVALIA**

**DIAGNOSTIC ASSESSMENT AS A TOOL FOR PEDAGOGICAL INTERVENTION: A STUDY
APPLIED TO THE AVALIA SYSTEM**

120
Unidade
10

Gabriela Pereira Souza
Sandro César Silveira Jucá
Maria Cleide da Silva Barroso

**PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ EM UMA ESCOLA DO MUNICÍPIO DO CRATO-CE:
DESDOBRAMENTOS E CONTRADIÇÕES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A
MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

**AWARD FOR TOP-NOTCH SCHOOL IN THE MUNICIPALITY OF CRATO-CE: DEVELOP-
MENTS AND CONTRADICTIONS OF A PUBLIC POLICY FOR IMPROVING THE QUALITY OF
EDUCATION**

131
Unidade
11

Sâmia Maria Lima dos Santos
Andréia Ferreira da Silva

**A NÃO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE AVALIAÇÃO DE
JUAZEIRO DO NORTE-CE (2013-2024)**

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

142
Unidade
12

Felippe Gonçalves Valdevino

**ENTRE INDICADORES E O DIREITO À EDUCAÇÃO: LIMITES DO SPAECE NA POLÍTICA
EDUCACIONAL CEARENSE**

154

Unidade

***BETWEEN INDICATORS AND THE RIGHT TO EDUCATION: LIMITS OF SPAECE IN CEARÁ'S
EDUCATIONAL POLICY***

13

Ruth Raquel M. S. Damasceno
Karlane Holanda Araújo

**A FORMAÇÃO CONTINUADA DO PROGRAMA FOCO NA APRENDIZAGEM:
REPERCUSSÕES NA PRÁTICA PEDAGÓGICA DE PROFESSORES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

165

Unidade

***THE CONTINUING EDUCATION PROGRAM "FOCUS ON LEARNING": REPERCUSSIONS
ON THE PEDAGOGICAL PRACTICE OF PORTUGUESE LANGUAGE TEACHERS***

14

Rita de Cássia do Nascimento
Elisangela André da Silva Costa
Elcimar Simão Martins
Francisco Jeovane do Nascimento

**AS REPERCUSSÕES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA TRAJETÓRIA DOS DOCENTES DA
BASE TÉCNICA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO CEARÁ**

176

Unidade

***THE REPERCUSSIONS OF THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION ON THE CAREER PATHS
OF TEACHERS IN THE TECHNICAL BASE OF PROFESSIONAL EDUCATION IN CEARÁ.***

15

Hanuzia Pereira Ferreira
Francisca Rejane Bezerra Andrade

**ENTRE O DIREITO E A INVISIBILIDADE: AS EXTENSÕES DE MATRÍCULA DA REDE
ESTADUAL DO CEARÁ**

188

Unidade

***BETWEEN THE RIGHT TO EDUCATION AND INVISIBILITY: ENROLLMENT EXTENSIONS
OF THE CEARÁ STATE SCHOOL SYSTEM***

16

Ana Léa Bastos Lima
Luiz Augusto Gomes Filgueira

Apresentação

Nas duas últimas décadas, o estado do Ceará tem sido palco de um conjunto de iniciativas políticas no setor da educação que conferiram novos contornos à pesquisa sobre o tema. No contexto de um programa de reformas educacionais, diferentes objetos de investigação passaram a mobilizar pesquisadores interessados em compreender tanto as lógicas subjacentes aos novos modelos de política quanto seus resultados e efeitos sobre a gestão educacional. Tal movimento ratifica que, ao tomar as iniciativas governamentais como objeto de análise, o campo de pesquisas em política educacional é mobilizado pelo interesse em verificar se e de que maneira, essas iniciativas concretizam o princípio constitucional do direito à educação.

Esta edição da Revista Docentes (Volume 11, nº 45) constitui um dossiê dedicado ao tema Política e gestão educacional no Ceará: modelos, práticas e resultados. A motivação para esta publicação justifica-se pelas políticas educacionais implementadas no estado do Ceará nos diferentes níveis e etapas de ensino. A proposta do dossiê também se fundamenta no crescimento das pesquisas sobre o tema desenvolvidas nas instituições de ensino cearenses, impulsionado pela expansão das instituições de ensino superior públicas no estado, pela consolidação e a criação de grupos de pesquisa e pela crescente vinculação de pesquisadores a entidades científicas. Esses aspectos, aliados ao fortalecimento da pós-graduação em Educação, têm contribuído para ampliar as reflexões e as análises sobre as políticas educacionais em curso.

A análise de políticas educacionais, para além de desvendar dimensões muitas vezes escusas nos processos de formulação e implementação, também pode contribuir – e é isso que se espera – para o aperfeiçoamento da ação governamental, uma vez que, ao serem submetidas ao escrutínio da academia, sob o crivo dos métodos científicos disponíveis, os resultados contribuem para o aprimoramento das políticas em implementação.

Neste número, são apresentados 16 artigos que exploram a política e a gestão educacional no Ceará, com foco no regime de colaboração, nas políticas de avaliação em larga escala e nos desafios da gestão escolar. Em comum, os artigos aqui reunidos contribuem com a expansão das fronteiras do conhecimento em torno da articulação entre a gestão, o financiamento e o acompanhamento pedagógico, sobretudo no âmbito das redes municipais de ensino.

No artigo Regime de Colaboração no Ceará: órgãos intermediários e atuação nos municípios, é analisado o papel das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) como órgãos intermediários na governança da política educacional, em que os burocratas de médio escalão medeiam as políticas estaduais nos municípios, consolidando uma gestão por resultados. Regime de Colaboração no Ceará: entre a cooperação federativa e os mecanismos de regulação e indução educacional discute como o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) opera sob uma lógica verticalizada de controle, onde o estado conduz as redes municipais através do Spaece e de estímulos fiscais, fomentando a política de gestão por resultados e iniciativas de *accountability* em educação. Já o artigo Federalismo, descentralização e regime de colaboração: o exemplo do estado do Ceará com o Prêmio "Escola Nota Dez" examina o prêmio como um mecanismo que combina competição (jogo de soma zero) com cooperação técnica, através do "apadrinhamento" entre escolas de alto e baixo desempenho.

A política de transporte escolar é analisada no artigo *Desafios persistentes: o transporte escolar no Ceará* e revela um cenário crítico, em que 70% dos veículos escolares não possuem autorização para circular, apontando falhas graves na gestão, na fiscalização e no financiamento dessa política suplementar, o que certamente se coloca como um problema urgente para a agenda política do Estado. O artigo *Política para a primeira infância e governança colaborativa no Programa Mais Infância Ceará* investiga a expansão de parcerias com fundações privadas no suporte à educação infantil, discutindo os riscos dessa governança colaborativa para a autonomia municipal.

Em *Financiamento e desempenho educacional: evidências do ICMS como instrumento de incentivo aos municípios* são utilizados modelos econômicos para demonstrar que o rateio do ICMS baseado em resultados é mais eficaz para induzir o esforço dos gestores do que modelos baseados apenas em insumos. Este estudo é complementado pelo artigo *Equidade e repasse do ICMS educacional entre municípios cearenses*, que faz uma crítica a fórmula atual do Índice de Qualidade Educacional (IQE) por não incluir o tamanho da rede escolar ou indicadores de pobreza, o que acaba favorecendo municípios menores e mais consolidados em detrimento das grandes redes vulneráveis.

O artigo *Percepções e expectativas dos professores sobre os alunos compara Fortaleza e São Paulo*, constatando que, embora os docentes ainda atribuam dificuldades ao meio social, o modelo cearense tem conseguido elevar a expectativa positiva sobre a trajetória de aprendizagem dos alunos. Em *Formação de gestores escolares no Ceará*, é traçada a evolução do perfil do diretor escolar, que migrou de uma gestão democrática estabelecida nos anos 1990 para um modelo híbrido que incorpora a liderança pedagógica baseada em evidências e resultados nas escolas da rede estadual.

O tema da avaliação é o objeto do artigo *Avaliação diagnóstica como ferramenta de intervenção pedagógica: um estudo aplicado ao Sistema Avalia*, que estuda o desempenho em Matemática de alunos do Ensino Médio, identificando que 96% dos estudantes apresentam déficit de aprendizagem, o que aponta para a urgência de estratégias de recomposição de aprendizagem.

Os municípios de Crato e Juazeiro do Norte são objeto de estudo do artigo *Prêmio Escola Nota Dez em uma escola do município do Crato-CE*, que analisa as contradições de uma escola premiada que alcança bons resultados no Spaeece apesar de possuir graves limitações infraestruturais (como falta de água constante e biblioteca) e a não institucionalização da política municipal de avaliação de Juazeiro do Norte que discute como a descontinuidade política impediu a criação de um sistema de avaliação próprio, deixando o município dependente das induções do governo estadual.

Entre os indicadores e o direito à educação: limites do Spaeece na política educacional cearense problematiza a redução do conceito de "qualidade" a métricas do Spaeece, argumentando que isso esvazia a dimensão social e emancipatória do direito à educação. Já o artigo *A formação continuada do Programa Foco na Aprendizagem* relata a percepção de professores de Língua Portuguesa que, embora valorizem a formação, sentem falta de uma maior participação e diálogo na construção das pautas formativas.

Para encerrar o leque de reflexões apresentadas no Dossiê, o artigo *As repercussões da Nova Gestão Pública na trajetória dos docentes da base técnica da Educação Profissional* chama a atenção sobre a precarização do trabalho docente nas Escolas Estaduais de Educação Profissional, onde os professores da base técnica são contratados via Organizações Sociais, gerando instabilidade salarial e vínculos frágeis; e o artigo *Entre o direito e a invisibilidade: as extensões de matrícula da rede estadual do Ceará* investiga as turmas de Ensino Médio localizadas em distritos rurais, chamadas anexos escolares ou extensões de matrículas, cuja matrícula é efetivada numa escola sede, invisível nos dados oficiais e que embora o Estado assegure o direito à educação aos jovens das comunidades, o faz mediante condições de acesso e tratamento com

alto grau de precariedade seja de infraestrutura, seja no atendimento com programas suplementares como merenda escolar, livro didático e outros.

Essas produções representam um esforço da Academia para a política educacional do estado do Ceará e ao mesmo tempo, mostra a qualidade da produção acadêmica dos pesquisadores locais.

Desejamos boa leitura a todos(as)!

Anderson Gonçalves Costa
Eloisa Maia Vidal

Larissa Martins Dantas ¹
Willana Nogueira Medeiros Galvão ²

COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIME IN CEARÁ: INTERMEDIATE AGENCIES AND PERFORMANCE IN THE MUNICIPALITIES

Resumo

As Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) fazem parte da administração estadual, atuando de forma descentralizada e apoiando o funcionamento do regime de colaboração, exercendo um papel importante na interlocução das políticas educacionais nos municípios. Partindo da discussão acerca do regime federativo e os fundamentos do regime de colaboração no âmbito educacional, o objetivo deste trabalho é compreender a função e a organização das Credes considerando seu papel na implementação de políticas. O estudo possui abordagem qualitativa com combinações metodológicas de revisão de literatura e documental. As análises bibliográfica e documental apontam como eixos principais de atuação junto aos municípios: acompanhamento (Paic) e avaliação (Spaece). Dessa forma, a governança multiescalar, associada ao regime de colaboração, constitui elemento central para a organização das políticas educacionais, permitindo articular diferentes escalas de decisão e fortalecer a capacidade do Estado de responder demandas educacionais induzindo políticas nos municípios. Conclui-se que a Crede representa a ótica de burocratas de médio escalão consolidando a prática de uma gestão por resultados.

Palavras-chave: Regime de Colaboração; Federalismo; CREDE; Gestão municipal.

Abstract

The Regional Coordinations for the Development of Education (Crede) are part of the state administration, operating in a decentralized manner and supporting the functioning of the collaboration regime, while playing a key role in mediating educational policies at the municipal level. Building on the discussion of the federative regime and the foundations of the collaboration regime in the educational sphere, the objective of this study is to understand the function and organization of the Crede, considering their role in policy implementation. The study adopts a qualitative approach with mixed methodological combinations of literature review and documentary analysis. The bibliographic and documentary analysis identifies as main axes of action with municipalities: monitoring (Paic) and evaluation (Spaece). Thus, multiscalar governance, associated with the collaboration regime, constitutes a central element for organizing educational policies, enabling the articulation of different decision-making scales and strengthening the state's capacity to respond to educational demands by inducing policies at the municipal level. It is concluded that the Crede represents the perspective of middle-level bureaucrats, consolidating the practice of results-based management.

Keywords: Collaboration Regime; Federalism; CREDE; Municipal Management.

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Professora da Universidade Estadual do Ceará. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9913-285X>. E-mail: lari.dantas@uece.br

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1136-0648>. E-mail: willananogueira@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, o Ceará tem se destacado nas avaliações e nas políticas educacionais pelos seus resultados, sendo atribuído parte do êxito ao regime de colaboração com seus municípios. O estado tem assumido um papel de coordenação da política educacional, "[...] sistematizando uma engenharia colaborativa que articula e integra mecanismos da gestão e pedagógico das escolas, transversalizados pelos resultados educacionais" (Ramos; Costa; Camarão, 2023, p. 53).

O regime federativo define-se como uma rede complexa cujo "[...] objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo" (Abrucio, 2010, p. 41). Os estudos sobre o caso cearense de alinhamento com os municípios revelam que, antes mesmo do processo de municipalização, já era possível observar ações que sustentam a divisão de responsabilidades estabelecidas pela Constituição de 1988 (Vieira; Vidal, 2013; Vieira; Plank; Vidal, 2019). As ações de cooperação cearenses foram iniciadas na década de 1970, sendo um dos primeiros casos de descentralização municipalista no país, algo que se contrapõe ao caráter centralizador que marcava a época (Vieira, 2010).

A atuação dos órgãos intermediários da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, as denominadas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), constituem-se política que consolida o regime de colaboração a partir de um modelo gerencialista. Entende-se que o federalismo e o regime de colaboração aplicado no Estado exerce papel de burocracia de médio escalão, viabilizando a implementação das políticas educacionais.

O estudo possui abordagem qualitativa com combinações metodológicas de revisão de literatura e documental. O objetivo é compreender a função e organização das Credes considerando seu papel na implementação de políticas. O artigo possui quatro seções além desta introdução: a fundamentação teórica apresenta reflexões acerca do regime federalista de organização do Estado brasileiro e o regime de colaboração para execução das políticas

educacionais; os procedimentos metodológicos de ordem qualitativa escolhidos para realização do presente artigo; a estrutura e organização das Crede, com suas iniciativas e políticas que adentram os municípios e as considerações finais.

2 REGIME DE COLABORAÇÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Existem Estados organizados constitucionalmente como federações. No entanto, o funcionamento produzido pelos seus arranjos federativos apresenta variações no tempo e no espaço, tornando os princípios políticos, jurídicos, institucionais e fiscais da federação flexíveis e dinâmicos. Logo, ainda que federalismo e federação estejam historicamente imbricados, representam fenômenos distintos (Costa, 2010). Federação refere-se a

[...] um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e, portanto, a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal (Costa, 2010, p. 730).

No federalismo, por sua vez, tem-se um sistema alicerçado na distribuição territorial, constitucionalmente definida e assegurada, de poder e autoridade entre instâncias de governo, de modo que governos centrais de âmbito nacional e suas instâncias subnacionais – estados e municípios – são independentes em sua esfera própria de ação, denotando que a divisão e compartilhamento de competências se constitui como elemento central para a compreensão da forma federativa de Estado (Nascimento; Lima, 2016).

Para analisar as dinâmicas federativas é preciso investigar o campo das relações intergovernamentais. Observa-se que não há associação imediata entre federalismo, descentralização e democratização. São, portanto, as formas das relações intergovernamentais entre o governo central e seus estados e municípios que irão tipificar o modo de atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas.

Pode-se inferir que o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem impacto na organização dos governos e na sua relação com seus cidadãos. O processo de decisão se materializa, nesse cenário, de forma distinta do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário. Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos.

Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e na elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles (Abrucio, 2010, p. 41).

Estes arranjos territoriais de poder prevêm o compartilhamento da soberania territorial, possibilitando a coexistência de diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é a convivência harmoniosa entre o princípio de autonomia e o de interdependência, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Abrucio (2010) observa que, no plano das políticas públicas, há cinco pilares presentes na Constituição de 1988: 1) a busca da universalização das políticas, com vistas a garantir os direitos sociais; 2) democratização da gestão estatal, em relação à participação no plano deliberativo e no controle do poder público; 3) profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas. Os dois últimos são interligados fazendo parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, visando garantir a municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa e cooperação intergovernamental.

O novo federalismo, inaugurado pela Constituição de 1988, destaca a descentralização como fio condutor, uma descentralização alicerçada na necessidade de transferir mais recursos e poder aos governos subnacionais, propor e garantir as condições

necessárias para a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das raras federações do mundo a conceder o status de ente federativo aos seus municípios (Nascimento; Lima, 2016).

É nesse cenário que surge a nomenclatura *regime de colaboração*, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, prevendo, no parágrafo único do art. 23, que: "[...] Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Brasil, 1988). O regime de colaboração é, portanto, um instituto jurídico e político que viabiliza a gestão associada dos serviços públicos se relacionando estreitamente com as competências materiais comuns previstas no art. 23 da CF de 1988. Estas referem-se aos serviços públicos que devem ser fornecidos por todos os entes federados (Araújo, 2013).

Ainda na CF (1988), em seu art. 211, referente à educação, preconiza-se que: "A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino", com a finalidade de garantir o direito à educação para todos (Brasil, 1988). Oferecer meios de acesso e permanência à educação é, portanto, dever de todos os entes federados e sua concretização está condicionada à cooperação e à colaboração.

No referido capítulo da Constituição, estão postas as condições para que a LDB (1996) assumisse o conceito de sistema único de educação básica. A proposta do compartilhamento do poder e da autonomia relativa dos entes federados é expressa em seu ordenamento jurídico, que define a forma federativa com o recorte de uma concepção cooperativa (Farias; Sousa, 2022).

O chamado pacto federativo recorre à cooperação e à colaboração dos estados e dos municípios para organização da governança. O regime de colaboração refere-se, portanto, à forma cooperativa e colaborativa de gestão estabelecida entre os entes federados, em busca do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma que se estabelece a articulação das políticas educacionais entre os sistemas de ensino (França, 2014).

A LDB (1996), em seu art. 8º, elegeu o regime de colaboração como forma articulação dos sistemas. Esta, porém, só se efetiva no âmbito de decisões governamentais, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação, por sua vez, pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independentemente de ações de governo, traduzindo, assim, a forma expressa pela Constituição Federal de 1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado (França, 2014).

A CF de 1988 amplia direitos já existentes e define outros, gerando a elevação dos custos para o setor público, como o aumento de despesas com educação, por exemplo. Assim, seria necessário refletir que “[...] o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo” (Dourado, 2013, p. 766).

Nesse contexto de criar as condições objetivas mínimas, a Emenda Constitucional nº 14/96 cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) como estratégia para assegurar maiores recursos para o ensino fundamental e para que a instância promotora da oferta de matrículas recebesse recursos para arcar com os custos dessa oferta.

Tanto a CF de 1988, quanto a LDB de 1996, assim como a Lei nº 9.424/96, que regulamenta o Fundef, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas. Em 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Financiamento do Ensino Básico (Fundeb), que distribui um conjunto maior de impostos, contemplando todas as matrículas da educação básica, não mais apenas o ensino fundamental.

Mendes (2022) destaca a importância da política de fundos no processo de municipalização do ensino no Brasil. O autor observa que, apesar das dificuldades iniciais relacionadas à disparidade financeira e técnica entre os municípios, à medida que se intensificava o processo de municipalização ocorreram aumentos

na qualidade do ensino, representada pela elevação da taxa de aprovação, aumento do número de professores com curso superior e redução da taxa de abandono.

Nessa perspectiva, o regime de colaboração alicerçado na política de fundos constitui um arranjo institucional que viabiliza a articulação federativa na educação, buscando equilibrar autonomia local e coordenação nacional, de modo a garantir a implementação das políticas educacionais em um sistema marcado pela diversidade territorial e administrativa.

A dinâmica política é resultado de interações, envolve pessoas, instituições e redes de relacionamentos. A burocracia é compreendida como o corpo permanente não eleito do Estado, sendo um dos pilares institucionais para o pleno funcionamento eficiente do sistema democrático (Cavalcante; Lotta, 2015).

As políticas são implementadas pela burocracia em interação, e não há somente um agente responsável por todo o processo, mas um sistema (Lotta, 2008). A implementação não é a simples execução das diretrizes, mas, fundamentalmente, é fruto de interações realizadas com finalidades, nas quais múltiplos fatores podem interferir, tais como o contexto em que se aplica, as condições de trabalho, a discricionariedade desses agentes, suas diversas interpretações advindas dos processos de comunicação, treinamentos, além de suas crenças e seus valores pessoais.

Os agentes administrativos que operam nos níveis intermediários da gestão pública são os burocratas de médio escalão. Esses atores desempenham papel central na mediação entre formulação e execução das políticas, influenciando a dinâmica de coordenação entre diferentes níveis de governo e os resultados das políticas educacionais (Lotta, 2008; Cavalcante; Lotta, 2015; Lotta, Pires e Oliveira, 2014).

Os primeiros estudos que focam a implementação de políticas públicas e enxergam a figura dos burocratas remontam aos anos 1970 e tinham como ponto central os processos de tomada de decisão em um formato de cima para baixo (abordagem *top-down*). Assim, os burocratas seriam completamente subordinados aos

tomadores de decisão, como se houvesse claramente uma divisão entre decisão e ação.

O movimento gerencialista nas últimas décadas tem desencadeado mudanças no perfil desses profissionais, aproximando-se de uma perspectiva mais relacional e caracterizando-se como um elo entre regras e a aplicação prática, "[...] entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas" (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 480).

3 METODOLOGIA

Esse trabalho constitui-se como uma pesquisa exploratória, uma vez que busca oferecer maior compreensão sobre as relações entre o regime de colaboração e a funcionalidade da Crede, como órgão intermediário da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, para mediar as relações institucionais com seus municípios, no escopo do regime de colaboração.

Ao delimitar seus contornos, o estudo busca identificar antecedentes e mapear convergências e divergências presentes na temática, possibilitando uma aproximação mais ampla do problema (Triviños, 1987). Para isso, utiliza como procedimentos metodológicos o levantamento bibliográfico e a análise documental, que constituem o material de referência do artigo. Dessa forma, as discussões desenvolvidas fundamentam-se em uma abordagem teórica e exploratória, sem a intenção de examinar dados empíricos, abrindo espaço para o aprofundamento do tema em futuras investigações.

A pesquisa bibliográfica buscou investigar as temáticas: regime de colaboração no Brasil e burocracia de médio escalão, e as categorias sugerem uma aproximação ao modelo gerencialista adotado pelas Crede.

Tem-se como princípio a teoria da governança multiescalar ou multinível, uma abordagem analítica utilizada para compreender a complexidade de processos decisórios no campo das políticas públicas

em contextos descentralizados. É importante analisar o modo como "[...] regras, incentivos e instrumentos nacionalmente definidos limitam, mas não eliminam, o espaço para decisões subnacionais" (Bichir, 2018, p. 53).

A teoria é mobilizada tanto para esclarecer os sentidos presentes nos documentos quanto para problematizar as relações institucionais e os arranjos político-administrativos identificados. Dentre os desafios postos se encontram os pactos entre os diferentes entes federativos, ou mesmo entre entes federativos da mesma natureza, visando ao fortalecimento de políticas regionais, descentralizadoras e municipalistas.

Tais estratégias metodológicas integradas permitem relacionar a trajetória histórica da Crede as suas práticas documentadas, oferecendo uma compreensão analítica e teoricamente situada de sua organização e seu funcionamento.

4 CREDE: HISTÓRICO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

No fim dos anos 1980, com a ascensão política de um grupo de jovens empresários interessados em modificar o panorama cearense, considerado por eles, de atraso e miséria, inicia-se a adoção de medidas que normalizaram e viabilizaram a configuração da atual política educacional cearense.

O governo das mudanças, liderado pelos governadores Tasso Jereissati (1987-1990; 1995-2002) e Ciro Gomes (1991-1994), realizou reformas na estrutura e organização do estado com vistas à modernização da gestão pública no Ceará, com o incremento da industrialização e redução da máquina estadual.

Seguindo a mesma linha mudancista, tem-se ainda a gestão de Lucio Alcântara (2003-2006), Cid Gomes (2007-2014) e Camilo Santana (2015-2022), ou seja, foram cinco governadores diferentes eleitos em nove mandatos, que, independentemente da filiação partidária, do ponto de vista da gestão pública seguem os mesmos princípios. A falta de viés político comum não interfere nesse aspecto, tendo em vista que é uma característica do sistema político brasileiro

a flutuação entre partidos devido à ausência de ideologias fundantes.

O modelo gerencialista, inaugurado por Margaret Thatcher, na Inglaterra, e por Ronald Regan, nos Estados Unidos, ganha espaço em outras democracias ao redor do mundo desde meados dos anos 1980. O formato neoliberal de redução do Estado e desburocratização é iniciado em âmbito nacional e logo se capilariza para os entes subnacionais. O modelo tripartite, adotado na CF 88 e aprofundado na LDB de 96, de oferta de ensino é um exemplo nessa organização gerencialista com destaque para o poder local do município nessa equação.

No caso cearense, já nos anos 1960, há registros de municípios cearenses com atendimento de mais de 50% das matrículas do ensino fundamental. Em 1977, foi criado o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), primeira iniciativa de municipalização do ensino no Ceará, cuja origem encontra raízes na política nacional de desenvolvimento do Nordeste e na Lei nº 5.692/71, que sugeria a progressiva passagem do ensino de 1º grau para o âmbito da administração municipal, como aponta Mendes (2022).

Desse modo, com a chegada do referido grupo político ao poder, adotando como slogan o "fim do coronelismo", as mudanças na gestão inauguram um novo processo de governança, assumindo um papel de conciliador entre os interesses supranacionais e a execução das políticas, filtrando-as e reorientando suas práticas no interior de cada município. Bravo e Alvarse (2022, p. 2163) pontuam que é possível observar, "[...] no plano empírico, um processo de expansão da burocracia intermediária no Brasil desde o final da década de 1990, sugerindo que a atuação da burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e relevantes para a atividade governamental".

No Ceará, os Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) substituem as antigas Delegacias Regionais de Educação (Dere), conforme o Decreto nº 24.274, de 22 de dezembro de 1996. Em 2007, a denominação muda para Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação, mantendo a sigla e atualmente, são 20 Coordenadorias Estaduais e

três Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor).

A implantação das Credes fez parte da implementação da política educacional "Todos pela Educação de Qualidade para Todos", no período de 1995 a 1998, que tinha como estratégia básica a descentralização e o desenvolvimento do modelo de gestão democrática, tendo a escola como ponto de partida (Ceará, s. d.). Segundo o art. 4º do Decreto nº 24.274, compete à Crede "[...] exercer, em âmbito regional, as ações de planejamento, cooperação técnica e financeira, orientação normativa, mobilização, articulação e integração institucional, objetivando a melhoria da qualidade da educação básica".

Com base em consultas às páginas institucionais das Credes, a estrutura organizacional do órgão, embora possa apresentar pequenas variações, em geral, segue um padrão institucional caracterizado como um modelo de gestão educacional composto por unidades técnico-administrativas denominadas "células", responsáveis por áreas consideradas estratégicas da política educacional. No topo da estrutura, encontra-se o coordenador, liderança regional que exerce articulação institucional e tomada de decisões.

A Célula de Desenvolvimento da Educação e da Aprendizagem (CedeA) compõe um eixo de caráter essencialmente pedagógico, responsável pela assessoria a gestão escolar, promovendo formação continuada, acompanhamento pedagógico e monitoramento de programas e projetos educacionais, com foco na melhoria da aprendizagem e nos indicadores educacionais. Além disso, coordena ações relacionadas às avaliações externas e ao fortalecimento das práticas pedagógicas nas escolas da rede estadual. Associada à CedeA, encontra-se a Superintendência Escolar, instância técnica responsável pelo acompanhamento direto das unidades escolares. Sua atuação envolve o monitoramento de indicadores, processos escolares e instrumentos de gestão, buscando apoiar a tomada de decisão e fomentar a autonomia das escolas, ao mesmo tempo em que fortalece a articulação entre escola e Secretaria da Educação.

A Célula de Cooperação com os Municípios (Cecom) constitui elemento de articulação com os municípios. Sua função é promover o regime de colaboração, articulando políticas, programas e projetos educacionais, a exemplo do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) e acompanhamento de indicadores educacionais municipais.

Observa-se também a presença de um terceiro setor, que responde pela gestão administrativa e, em alguns casos, de pessoal, a Célula de Gestão Administrativo Financeira (Cegaf). A unidade é responsável pela aplicação dos recursos públicos nas escolas estaduais e pelo acompanhamento da prestação de contas da região em que se encontra, bem como lotação de professores, infraestrutura, logística e execução financeira, garantindo as condições operacionais necessárias ao funcionamento das escolas e suporte aos municípios. Nota-se que, em algumas Credes, a Gestão de Pessoas é realizada por setor específico (Ceará, s.d.).

De modo geral, a organização das Credes revela uma estrutura funcional baseada em três grandes eixos: (1) gestão pedagógica e acompanhamento da aprendizagem (Cedeia e Superintendência Escolar); (2) articulação federativa e cooperação institucional (Cecom) e (3) suporte administrativo e de recursos (Cegaf). Essa configuração evidencia um modelo de governança educacional que busca integrar dimensões pedagógicas, administrativas e colaborativas, com forte ênfase no acompanhamento sistemático das escolas estaduais e na indução de resultados educacionais para os municípios. Para Bravo e Alavarse (2022), trata-se de uma estrutura semi-horizantal, o que permite autonomia dos profissionais e afeta positivamente a qualidade técnica das ações desenvolvidas.

O fortalecimento dos organismos regionais em meados dos anos 1990, que passaram a assumir atribuições gerenciais, financeiras, de recursos humanos, de ensino e de gestão escolar, contribuiu para a efetivação da proposta de acompanhamento educacional no âmbito estadual (Naspolini, 2001). Nesse contexto, os delegados anteriormente indicados por critérios políticos foram substituídos por dirigentes selecionados por meio de processo

público, com nomeação realizada pelo Governador a partir de lista tripla.

A partir das mudanças de ordem estrutural, cabe observar a criação de instrumentos que balizaram o acompanhamento e o monitoramento, a exemplo do Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP), regulamentado pela Lei Estadual nº 12.711/1997.

Constituiu-se por um conjunto de atividades para detectar, ao longo do trabalho educativo e de modo permanente, os pontos fortes, passíveis de incentivo e aperfeiçoamento no âmbito de cada unidade de ensino, bem como os pontos frágeis das ações educacionais em que as estratégias de melhoria da qualidade do ensino deveriam ser intensificadas de modo a corrigir a tempo as fragilidades junto à gestão escolar. E isso só seria possível com o fortalecimento das ações de acompanhamento às escolas. Assim, o SAP contemplava duas vertentes básicas: acompanhamento à gestão escolar e acompanhamento ao ensino (Freitas, 2017, p. 31).

Entre 1995 e 2002, o processo de municipalização foi ampliado a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), gerando pressões e propostas para outras ações de cooperação, a exemplo do concurso único de professores organizado pela Seduc em parceria com 124 municípios, o Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras e o programa público de formação inicial docente em serviço para a rede pública estadual e municipal, em parceria com universidades públicas do Ceará (Vieira, 2010; Abrucio *et al.*, 2016).

A partir do governo de Cid Gomes (2007-2014) e nos dois mandatos do governador Camilo Santana (2015-2022), é possível verificar ênfase em duas iniciativas na política educacional cearense: 1) O Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) e 2) Incremento das avaliações externas, especialmente o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece).

O Paic possui raízes no Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar, que, em 2004, conduziu um estudo em 48 municípios cearenses, tendo como objetivo indicar o nível de alfabetização dos alunos das escolas municipais do Estado. A partir dos resultados observados, criou-se um programa com cinco eixos – Gestão da Educação Municipal, Alfabetização, Formação do Leitor, Avaliação Externa

e Educação Infantil, o que tornou o Paic uma política governamental prioritária e em torno dele, construído um arranjo de cooperação entre o estado e os municípios, favorecendo uma nova cultura de gestão (Costa; Ramos, 2020). A criação do Comitê e o Paic representaram um ponto de inflexão na trajetória do regime de colaboração no Ceará. (Abrucio *et al.*, 2016).

Enquanto o Paic representa um valioso indicador de processo, pode-se caracterizar o Spaece como uma ferramenta de resultados. Criado em 1992, o Spaece tem possibilitado a criação de políticas

de *accountability* envolvendo premiação e bônus financeiros para municípios e escolas (Vidal, Costa e Oliveira, 2024; Costa *et al.*, 2024). Tanto o Paic quanto o Spaece são políticas que ganharam maior notoriedade, ampliando sua esfera de atuação e reorientando os municípios em prol de atingimento de metas educacionais. Um conjunto de regimentos, criado especialmente a partir de 2007, formaliza e intensifica a relação entre o Estado e os municípios, mediada por essas duas iniciativas, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Marcos legais da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007-2025)

Ano	Ato Normativo	Síntese do conteúdo
2007	Lei nº 14.026	Institui o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), com foco na garantia da alfabetização dos alunos na idade adequada.
2009	Lei nº 14.371	Cria o Prêmio Escola Nota 10, destinado a premiar escolas públicas com melhores resultados no Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa).
2012	Lei nº 15.246	Reestrutura o Prêmio Escola Nota 10, ampliando-o para contemplar os resultados de aprendizagem nos 2º e 5º anos do ensino fundamental.
2015	Lei nº 15.921	Institui o Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic), ampliando o escopo do Paic para outras etapas do ensino fundamental.
2022	Lei Complementar nº 297	Amplia o Mais Paic, com foco na universalização do ensino fundamental em tempo integral na rede pública municipal do Ceará.
2023	Decreto nº 35.430	Regulamenta a Lei Complementar nº 297/2022, instituindo o Paic Integral e detalhando sua implementação nas redes municipais.
2025	Lei nº 19.176	Altera a legislação do Prêmio Escola Nota Dez, incluindo o 9º ano do ensino fundamental entre os anos contemplados.
2025	Decreto nº 36.585	Atualiza a regulamentação do Prêmio Escola Nota Dez, ajustando critérios e diretrizes operacionais do programa.

Fonte: Elaboração própria, 2026

O arcabouço normativo que rege a política educacional cearense evidencia a ampliação da atuação estadual na condução de políticas implementadas nas redes municipais. A partir da adoção do Paic, que tinha como foco a alfabetização (atingindo turmas de educação infantil, 1º e 2º anos), o Estado foi gradativamente estendendo sua influência. Em um primeiro momento até o 5º ano com o Paic+5, lançado em 2011 pela Secretaria de Educação do Ceará, com o objetivo de ampliar as atividades exitosas desenvolvidas. O Paic+5 não teve um ato normativo próprio, constituindo-se como uma estratégia de expansão, posteriormente institucionalizada no âmbito do Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic), instituído pela Lei nº 15.921/2015.

Em 2015, o Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic) altera a nomenclatura a fim de incorporar o avanço nas etapas subsequentes, incluindo ações que contemplam desde a educação infantil até o 9º ano. Nos últimos anos, observa-se ênfase na adoção de estratégias que visam ampliar a educação integral nos municípios, contando para isso, com apoio financeiro estadual (Dantas; Sousa, 2025).

O acompanhamento e o monitoramento dos resultados também foi se aperfeiçoando com a transformação do SAP em Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige) e a criação do Sistema de Acompanhamento das Ações do Paic (Saap), vinculado ao Sige. De acordo com informações no portal eletrônico do Paic, o Saap possui o

[...] intuito de acompanhar as ações do Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic, pois possibilita a coleta de informações que são fundamentais para que o município tenha uma visão mais ampliada da sua rede escolar e possa direcionar um olhar para o aprimoramento das ações de gestão e das práticas educativas, permitindo também à Seduc essa visão. Permite ainda, que a Crede/Seduc tenha acesso às informações e dados atualizados relacionados aos sistemas municipais em tempo hábil, visto que estes encontram-se consolidados, bimestralmente, por escola, por município. (Ceará, s. d.)

É oportuno destacar que os atos normativos seguem uma lógica gerencialista, estimulando o planejamento das redes a fim da consecução de metas e recebimento de premiações, a exemplo do Prêmio Escola Nota 10 (Costa, Ramos, 2020; Vidal, Costa e Oliveira, 2024; Costa et al., 2024; Araujo, Costa e Zientarski, 2023). Entende-se que o fortalecimento de ações de monitoramento associadas às políticas de accountability conduzem ao ranqueamento, que se torna elemento estruturante na dinâmica interfederativa (Ramos, Costa e Camarão, 2023).

A lógica operante apresenta um modelo aparente de organização horizontal entre os órgãos intermediários e os municípios, indicando ações de cooperação. A atuação das Credes fortalecendo o regime de colaboração e a implementação de políticas atuando como burocracia de médio escalão induz o poder local a uma participação tutelada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção deste artigo foi compreender a função e organização das Credes considerando seu papel na implementação de políticas. A partir da

análise bibliográfica e documental realizada, foi possível compreender a estrutura desses órgãos intermediários, associada à literatura que evidencia a construção histórica de pactos colaborativos. Na medida em que o regime de colaboração é fortalecido com o acompanhamento da Crede, a gestão estadual induz mudanças nas gestões municipais, em particular, com base em mecanismos de *accountability*.

Experiências como o Paic evidenciam estratégias de coordenação federativa que envolvem apoio técnico, formação docente, sistemas de avaliação e incentivos institucionais voltados à melhoria da aprendizagem, contudo, limitam o poder local. Dessa forma, a governança multiescalar, associada ao regime de colaboração, constitui elemento central para a organização das políticas educacionais, permitindo articular diferentes escalas de decisão e fortalecer a capacidade do Estado de responder às demandas educacionais.

O regime de colaboração estrutura as relações entre os entes federados, enquanto a burocracia de médio escalão, exerce papel de governança intermediária viabilizando a implementação das políticas nas redes de ensino municipais do Ceará por meio de seu órgão regional. Sua atuação representa a ótica de burocratas de médio escalão que, por um lado, atribuem significado das políticas e, por outro, provocam mudanças nos municípios, consolidando a prática de uma gestão por resultados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L.; SEGGATO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2025/04/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf. Acesso em: 23 de mar. 2026.
- ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set./dez. 2013
- ARAÚJO, K.; COSTA, A.; ZIENTARSKI, C. Qual o lugar que as crianças do 2º ano do ensino fundamental ocupam na política de accountability escolar no estado do Ceará? **Ensaio**: aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 31, n. 119, p. 1-21, abr./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362023003103406> Acesso em: 25 mar. de 2026.
- BICHIR, R. M. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 52-60, dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/275b8edc-83aa-4e27-b3ac-40965b4b165d/content>. Acesso em: 20 abr. 2026.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB. 9394/1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRAVO, M. H. A.; ALAVARSE, O. M. Burocracia de Médio Escalão e avaliação educacional: Relações entre iniciativas do estado do Ceará e do Governo Federal. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2158-2176, nov. 2022 e-ISSN: 1982-5587 DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16694>. Acesso em: 27 de mar. 2026.
- CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação — Brasília: ENAP, 2015. 308 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>. Acesso em: 11 fev. 2026.
- CEARÁ. Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC). **Legislação**. Programa PAIC Integral, Fortaleza, [s.d.]. Disponível em: <https://paicintegral.seduc.ce.gov.br/2011/11/03/legislacao/>. Acesso em: 02 abr. 2026.
- COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. REGIME DE COLABORAÇÃO E EDUCAÇÃO NO CEARÁ: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, [S. l.], v. 6, n. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1610>. Acesso em: 30 mar. 2026.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; SOARES, E. A.; SANTOS, A. L. F. Política educacional e rateio da cota-parte do ICMS em estados do Nordeste. **Educação e Cultura Contemporânea**, v. 21, p. 1-21, 2024 DOI: 10.5935/2238-1279.2024005. Acesso em: 30 mar. 2026.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

DANTAS, L. M.; SOUSA, A. E. F. Tempo integral nos municípios cearenses: oferta de matrículas e marcos legais. **Revista de Estudos em Educação e Diversidade - REED**, [S. l.], v. 6, n. 13, p. 1-14, 2025. DOI: 10.22481/reed.v6i13.18429. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/reed/article/view/18429>. Acesso em: 7 maio. 2026.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 34, n. 124, jul./out., p.761-785, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/abstract/?lang=pt#> . Acesso em: 15 abr. 2026.

FARIAS, L. M.; SOUSA, L. M. C. Federalismo: conceitos, definições e implicações na política educacional brasileira. **Revista Humanidades e Inovação**, v.9, n.08, p. 384-396, 2022. Disponível: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1996>. Acesso em 15 abr. 2026.

FRANÇA, M. Sistema federativo e regime de colaboração: o plano nacional de educação – demanda e investimentos. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, 2014. **Anais...** Biblioteca ANPAE/ Série Cadernos ANPAE, n. 18, 2014. Disponível: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf. Acesso em 15 abr. 2026.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP, 6., 2008, Campinas. **Anais...** Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/burocratas_de_medio_escalao.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

MENDES, C. M. S. A educação e as políticas de municipalização no Ceará. **Tese de Doutorado em Ciências da Educação**. Especialidade em Sociologia da Educação e Política Educativa. Universidade do Minho Instituto de Educação: Setembro, 2022. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/83337/1/Cl%c3%a1udia%20Maria%20Sales%20Mendes.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

NASCIMENTO, R. P.; LIMA, U. C. Federalismo e as políticas educacionais: do regime de colaboração ao Sistema Nacional de Educação. In: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Goiânia, 2016. **Anais...** Biblioteca ANPAE/ Série Cadernos ANPAE, v. 1, 2016. Disponível: https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_1/E1_A092.html. Acesso em: 15 abr. 2024.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/sDj4mnrjKWrd7h3NV3FjhM/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 23 de out. 2024.

RAMOS, J. F. P. ; COSTA, A. G. ; CAMARÃO, V. C. . Da colaboração à gestão por resultados na educação do Ceará. **CONHECER - DEBATE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**, v. 13, p. 50-70, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2023.13.30.8132>. Acesso em: 15 abr. 2026.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G.; OLIVEIRA, A. G. L. S. Aspectos históricos e políticos do protagonismo do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 13 p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/132873/92448>. Acesso em 17 abr. 2026.

VIEIRA, S. L., PLANK, D. N., VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação e Realidade**, v. 44, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/D73SdzLLSCT68PKFFGGF6vK/#>. Acesso em: 17 out. 2024.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. V. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2024.

VIEIRA, S. L. Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R. P. O.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 271-286.

COLLABORATION REGIME IN CEARÁ: BETWEEN FEDERAL COOPERATION AND REGULATORY AND INDUCTIVE MECHANISMS

Resumo

A finalidade deste artigo é analisar o regime de colaboração no Estado do Ceará, tomando como norte a efetivação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) em dois municípios cearenses, no período entre 2007 e 2018. Como referencial, seguiram-se teóricos que se alinham às definições de colaboração federativa, regulação e indução educacional, tendo em vista entender o dinamismo de governança e accountability. Em consonância, a metodologia alicerça-se numa abordagem qualitativa, fundamentada na Análise de Conteúdo, a partir do estudo de caso em dois municípios cearenses, referidos anonimamente como Paulo Freire e Anísio Teixeira. Para o aprofundamento da compreensão da análise da realidade, privilegiou-se entrevistas semiestruturadas com dez atores educacionais, dentre eles, secretários municipais, gestores escolares e conselheiros municipais de educação. Os resultados revelam que, mesmo que o Paic tenha potencializado os índices educacionais, ele opera sob uma forma assimétrica e verticalizada de controle, na qual o Estado conduz políticas através de avaliações externas como o Spaece e estímulos fiscais. Nessa perspectiva, considera-se o regime de colaboração cearense como um arranjo complexo que ultrapassa a cooperação técnica, estruturando-se como um sistema de comando, sob tensão da autonomia dos municípios em relação à padronização pedagógica e ao desempenho.

Palavras-chave: *Colaboração; Programa de alfabetização; Índices educacionais.*

Abstract

The purpose of this article is to analyze the collaborative framework in the State of Ceará, using as a guiding reference the implementation of the Literacy at the Right Age Program (Paic) in two municipalities of Ceará, during the period from 2007 to 2018. As theoretical references, the study draws on scholars aligned with the concepts of federative collaboration, regulation, and educational induction, with a view to understanding the dynamics of governance and accountability. In line with this, the methodology is grounded in a qualitative approach, based on Content Analysis, through a case study conducted in two municipalities in Ceará, referred to anonymously as Paulo Freire and Anísio Teixeira. To deepen the understanding of the analysis of reality, semi-structured interviews were conducted with ten educational actors, including municipal secretaries, school administrators, and members of municipal education councils. The results reveal that, although Paic has enhanced educational indicators, it operates under an asymmetric and verticalized form of control, in which the State drives policies through external assessments such as Spaece and fiscal incentives. From this perspective, the collaborative framework in Ceará is considered a complex arrangement that goes beyond technical cooperation, structuring itself as a system of command, under tension with municipal autonomy in relation to pedagogical standardization and performance.

Keywords: *Collaboration; Literacy program; Educational indicators.*

¹ Doutora em Ciências da Educação. Secretaria da Educação do Ceará (Seduc). E-mail: claudiaguararu@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4170-6547>

1 INTRODUÇÃO

A organização da educação brasileira está ancorada em um modelo federativo que pressupõe a atuação articulada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse contexto, o regime de colaboração emerge como princípio fundamental da política educacional, com o objetivo de assegurar o direito à educação com qualidade e equidade. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) instituiu as bases desse modelo ao estabelecer a repartição de competências entre os entes federados, reforçando a necessidade de cooperação para a garantia do acesso e permanência na escola.

Na mesma constituição, no Art. 18, que trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, os municípios foram compreendidos como entes autônomos da federação em igualdade aos demais entes (a União, os Estados e o Distrito Federal). Assim, os municípios passaram a assumir papel central na implementação de políticas educacionais, especialmente no ensino fundamental e na educação infantil, consolidando um modelo descentralizado de gestão.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996) (Brasil, 1996), criam-se as bases para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. Sob essa conjuntura, o estado do Ceará destaca-se como uma das experiências mais emblemáticas de municipalização do ensino fundamental no Brasil, uma vez que já se observavam iniciativas de colaboração entre o governo estadual e os municípios, que se intensificaram na década de 1990 com o objetivo de evitar sobreposição de ofertas em um cenário de escassez de vagas públicas (Mendes, 2023).

Na esteira do fortalecimento do regime de colaboração, é promulgado o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024). Porém, de acordo com Vidal *et al.* (2025), destacam-se problemas econômicos e políticos ao longo da sua vigência, sobretudo a partir da crise política iniciada em 2016, com o *impeachment* presidencial. Tal cenário provocou mudanças na agenda econômica e impactou o

financiamento da educação, especialmente com a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como emenda “de corte de gastos”. Somam-se a esse panorama, o enfraquecimento da coordenação federativa por parte do Ministério da Educação (MEC) e os efeitos da pandemia de Covid-19, que agravaram os indicadores educacionais. Diante desse quadro de crises, o PNE perdeu centralidade na agenda pública e evidenciou-se o comprometimento de sua efetividade ao longo de sua vigência.

Essa situação contribuiu para o adiamento da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), cuja finalidade é estabelecer normas para a implementação de políticas educacionais em regime de cooperação entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em consonância com a Constituição Federal. Sua efetivação ocorreu apenas em 2025 por meio da Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro (Brasil, 2025).

Por consequência, a ausência de normas orientadoras do regime de colaboração possibilitou que experiências subnacionais assumissem relevância analítica. Sob esse olhar, o estado do Ceará destaca-se por desenvolver, desde 2007, um modelo de coordenação interfederativa por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), instituído pela Lei nº 14.026/2007 (Ceará, 2007). O programa surgiu com o objetivo de oferecer cooperação técnica e pedagógica aos municípios, voltada à melhoria dos indicadores de alfabetização até os sete anos de idade. Ele consolidou-se como uma política estruturante que articula gestão, avaliação, formação docente e mecanismos de incentivo, configurando-se como uma expressão do regime de colaboração.

Considerando a ausência de regulamentação nacional do regime de colaboração no período investigado e a consolidação de experiências estaduais de cooperação federativa, como a desenvolvida no Ceará, questiona-se de que maneira os sujeitos participantes deste estudo percebem a constituição do *ethos* em torno do “regime de colaboração” e como esse processo materializa-se na implementação e consolidação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic).

Nessa perspectiva, o presente artigo objetiva analisar o regime de colaboração no estado do Ceará, tomando como referência a implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), em dois municípios cearenses, no período entre 2007 e 2018. Trata-se de um recorte de uma pesquisa mais ampla que investigou as políticas de municipalização no estado, cuja tese sustenta que a municipalização do ensino fundamental se consolidou como uma forma de colaboração entre o governo estadual e os municípios. Em sequência, os sujeitos da pesquisa indicaram o Programa Alfabetização/Aprendizagem na Idade Certa, coordenado pela Secretaria da Educação do Estado desde 2007, como o principal referencial de colaboração entre os entes federados.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção aborda a fundamentação teórica que sustenta o estudo; a terceira apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa; a quarta discute o regime de colaboração no Ceará à luz dos resultados obtidos, e a última seção reúne as considerações finais da investigação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O regime de colaboração encontra respaldo jurídico na Constituição Federal de 1988, especialmente no Artigo 211, que estabelece a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração e no Artigo 212, que trata do financiamento da educação. Complementarmente, a LDB (1996) regulamenta a distribuição de competências específicas e compartilhadas entre os entes federados.

Esse regime pode ser compreendido como uma forma de coordenação não hierárquica, baseada na cooperação entre entes autônomos. Conforme destacam Luce e Farenzena (2007), trata-se de uma "tessitura de complementaridades", na qual os sistemas educacionais são interdependentes e atuam de forma articulada. Nessa perspectiva, o regime de colaboração envolve: compartilhamento de responsabilidades; integração de políticas públicas; cooperação técnica e financeira e coordenação de ações educacionais.

No Ceará, o Paic emerge como política de fortalecimento do regime de colaboração com adesão imediata dos 184 municípios. Seu objetivo central é garantir a alfabetização na idade certa por meio de cooperação técnica e financeira entre estado e municípios. Entretanto, a adesão ao programa implica a aceitação de um conjunto de normas e diretrizes previamente definidas pelo governo estadual, limitando a autonomia dos municípios. Esse aspecto revela uma contradição fundamental: o regime de colaboração, que pressupõe horizontalidade, opera, na prática, sob uma lógica hierárquica, reforçando processos de regulação e indução educacional sob ação do governo estadual.

O conceito de regulação, conforme Maroy (2011), refere-se à criação de instrumentos destinados a coordenar as ações dos diferentes atores no âmbito da comunidade educativa e local. Por sua vez, Lotta e Bittelman (2014) argumentam que a indução compreende iniciativas que buscam desencadear ações orientadas à consecução de objetivos previamente definidos.

Segundo as autoras, a adesão dos entes subnacionais a políticas, programas ou sistemas pode ocorrer de forma voluntária ou coercitiva, sendo, em geral, mediada por incentivos condicionados ao cumprimento de requisitos previamente estabelecidos. Dessa forma, a natureza da colaboração assume feições de prescrição, criando um terreno fértil para regulação, indução e avaliação das políticas públicas (Costa; Vidal; Vieira, 2019).

De acordo com Afonso (2010), o conceito de *accountability* corresponde a um modelo de regulação das políticas públicas, particularmente no campo educacional, estruturado a partir de três dimensões articuladas: avaliação, prestação de contas e responsabilização. A avaliação constitui a base do sistema na medida em que cria as condições para a emergência dos processos de prestação de contas e responsabilização. Por meio das avaliações em larga escala, o Estado produz indicadores de desempenho, monitora os resultados das redes de ensino e estabelece parâmetros comparativos capazes de orientar metas e justificar intervenções. A prestação de contas refere-se à publicização das informações e dos resultados educacionais perante diferentes instâncias

administrativas e sociais, implicando transparência e justificção pública das ações desenvolvidas. Já a responsabilização corresponde à atribuição de consequências aos resultados alcançados, por meio de mecanismos de indução baseados em recompensas, sanções ou condicionalidades vinculadas ao desempenho educacional. Nessa perspectiva, a *accountability* configura-se como um mecanismo de regulação educacional que articula monitoramento, transparência e indução de desempenho no âmbito das relações federativas.

A análise a seguir dar-se-á a partir de três categorias analíticas, consideradas fios condutores do processo do regime de colaboração no Ceará: concepção e gestão do ensino fundamental em regime de colaboração; política de avaliação educativa e política de formação de professores.

3 REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ

3.1 Concepção e gestão do ensino fundamental em regime de colaboração

O Programa Alfabetização/Aprendizagem na Idade Certa constitui uma política pública educacional inicialmente formulada no âmbito local, pelo estado do Ceará e, posteriormente, incorporada pela União por meio de sua inclusão no plano nacional. Nessa perspectiva, de acordo com Diógenes e Silva (2022), o Paic deixou de se configurar como uma política de caráter estritamente governamental, passando a consolidar-se como uma política educacional de Estado no Brasil.

Embora o regime de colaboração tenha-se constituído em um dos pilares da organização da educação brasileira, previsto na Constituição Federal de 1988, sua operacionalização tem revelado tensões entre a autonomia, a interdependência federativa e os objetivos anunciados pela política. Com base na análise de conteúdo e na percepção de atores educacionais, problematiza-se, a partir deste ponto, o caráter assimétrico das relações entre estado e municípios no Ceará, em busca de evidenciar tensões entre a autonomia federativa e os mecanismos de indução e regulação presentes no âmbito do Paic.

A análise evidenciou que o regime de colaboração no Ceará materializa-se por meio de pactos institucionais que envolvem planejamento, execução e monitoramento conjunto das políticas educacionais. Um marco relevante foi a assinatura de um Protocolo de Intenções entre estado e municípios, viabilizando a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), posteriormente ampliado para Programa de Aprendizagem na Idade Certa. Esse programa consolidou-se como referência nacional, estruturando uma política baseada em metas, acompanhamento sistemático e apoio técnico-pedagógico aos municípios. A criação das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) fortaleceu a presença do estado nos territórios, ampliando a capacidade de coordenação.

O estudo evidencia três concepções predominantes entre os atores educacionais: regime como pacto federativo pelo direito à educação; colaboração como divisão de responsabilidades entre entes e foco na aprendizagem como objetivo central.

Apesar do reconhecimento da importância da colaboração, observa-se que o modelo assume características de verticalização. O estado, como ente mais forte, define diretrizes e metas, enquanto os municípios atuam predominantemente como executores. Esse cenário configura o chamado paradoxo da descentralização, no qual a municipalização do ensino não implica necessariamente autonomia, mas, sim, desconcentração de responsabilidades.

3.2 Política de avaliação educativa

A avaliação educativa emergiu como eixo central da política educacional cearense. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece), instituído em 1992 e ressignificado no contexto das reformas implementadas desde 2007, em articulação com o Programa Alfabetização na Idade Certa, passou a desempenhar um papel estruturante na política educacional cearense, articulando avaliação, gestão por resultados e cooperação federativa, deixando de ser apenas um instrumento de medição para se tornar um eixo indutor de políticas públicas. Nesse cenário, o sistema de avaliação externa, articulado a

mecanismos de responsabilização, orienta a tomada de decisões e o direcionamento de recursos.

Os resultados de aprendizagem passaram a ser utilizados como indicadores-chave de desempenho, influenciando práticas pedagógicas e gestão escolar. Observa-se a adoção de uma lógica gerencial, baseada em metas, monitoramento e incentivos.

No Ceará, a avaliação educacional configura-se como um dos eixos estruturantes da política educacional, especialmente a partir da implementação do Paic, evidenciada pela adoção de múltiplos instrumentos de mensuração dos resultados de aprendizagem. Desse modo, o Spaece, instituído e coordenado pelo governo estadual e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que compõe o Ideb, constituem mecanismos intergovernamentais que coexistem com iniciativas próprias dos sistemas municipais de ensino, conforme apontado pelos atores da pesquisa:

A gente recebe avaliações externas, como o Spaece, a Prova Brasil, que avalia o Ideb da escola, e a gente tem as avaliações municipais também. Eu poderia citar o sistema próprio de avaliação..., que a Secretaria Municipal de Educação em parceria com as escolas, elas fazem essa avaliação (Diretor/a da Escola Sílvia Coelho, município Paulo Freire).

Nós temos o Spaece, a prova Ana, Prova Brasil e o Saeb. Saeb do Governo Federal, a Ana também acontece em anos ímpares e o Spaece anualmente (Diretor/a Escola Maria Luíza, município Anísio Teixeira).

Observa-se, ainda, que a avaliação externa passou a abarcar não apenas a verificação das aprendizagens no Ensino Fundamental, mas também a concessão de incentivos financeiros que funcionam como mecanismos indutores de adesão à política estadual, reduzindo, na prática, as alternativas dos municípios que não estejam em conformidade com a cultura da avaliação. Esse entendimento é corroborado por Costa e Vidal (2021, p. 13), ao destacarem que cabe ao Estado "[...] a concepção do modelo, o estabelecimento do modus operandi, dos objetivos e metas a serem alcançados, bem como a definição dos benefícios destinados aos municípios e às escolas que atingem os resultados previstos". Portanto, embora os municípios disponham formalmente de autonomia para instituir sistemas próprios de avaliação, os resultados educacionais permanecem sendo aferidos e monitorados pelos sistemas

estadual e federal. Os depoimentos dos entrevistados evidenciam essa relação de dependência e indução na constituição de sistemas avaliativos locais, fortemente orientados pelo Spaece:

O Saeb é de 2 em 2 anos, o Spaece não, é todo ano, final de ano, a gente recebe o Spaece, independente ou não do quantitativo de aluno. Tem aquela série que é avaliada. A gente sempre trabalha em cima dos descritores do Spaece, então o sistema próprio do município, ele também tem cobrado habilidades que estejam ligadas aos descritores do Spaece (Diretor/a da Escola Sílvia Coelho, município Paulo Freire).

Em síntese, a avaliação em larga escala ocupa posição central no regime de colaboração cearense. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) orienta a gestão educacional ao vincular os resultados de desempenho a mecanismos de indução e incentivos financeiros. Nesse contexto, destacam-se duas políticas: o Prêmio Escola Nota Dez (PEN10) e o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tais mecanismos configuram um sistema educacional orientado pela *accountability*, no qual avaliação, monitoramento, transparência e responsabilização articulam-se como instrumentos de regulação e indução do desempenho educacional no âmbito das relações federativas.

Embora contribuam para a melhoria dos indicadores, tais políticas geram efeitos controversos tais como: padronização curricular; pressão sobre professores e gestores; redução da qualidade à performance em testes. Além disso, há críticas quanto à inadequação de avaliações padronizadas em contextos educacionais heterogêneos (Camarão; Ramos; Albuquerque, 2015).

3.3 Política de formação de professores

A formação continuada de professores é um dos pilares do Paic, sendo articulada à política de avaliação antes mencionada. As formações nos municípios mostraram-se orientadas pelos descritores das avaliações externas, os materiais estruturados distribuídos pelo Paic e o alinhamento curricular, o que se confirma a partir dos relatos:

Por quê? Porque todo o período do ano letivo, a gente trabalha em cima dos descritores do Spaece, todas as

nossas intervenções, todos os nossos diagnósticos, eles são ligados aos descritores do Spaece. Então, como o sistema municipal de avaliação, que não é estadual, então, eles tentam buscar habilidades, ligadas às habilidades do Spaece. Elas estão todas articuladas, ou seja, não vou cobrar uma coisa que eles não estão fazendo. Então eu vou cobrar, o que está sendo trabalhado em sala de aula (Diretor/a da Escola Sílvia Coelho, município Paulo Freire).

Essa lógica encontrada nos municípios evidencia uma tendência à padronização pedagógica, na qual o ensino passa a ser direcionado pelos instrumentos avaliativos. Embora haja ganhos em termos de organização e acompanhamento pedagógico, críticos apontam que essa abordagem reduz a complexidade do processo educativo, limitando a autonomia docente e a diversidade curricular.

[...] (A) gente passa o ano inteiro trabalhando junto aos professores, com formações. Vem o material todo do Estado, eles também enviam o material do aluno e do professor. E aí, quando é agora, por exemplo, essas avaliações acontecem, em novembro, 27, 28 e 29. Ontem, inclusive aconteceu o Spaece, já do ensino médio, aqui no município e em todo Estado. E agora em 27, 28 e 29, vai ser o do ensino fundamental. Dia 27 a gente vai estar com as avaliações do 9º ano, dia 28 do 5º e dia 29 do 2º ano, que é o Spaece Alfa. Esse Spaece Alfa, é o que dá proficiência. O município consegue ter um bom desenvolvimento, principalmente em relação a recursos financeiros, que é através do ICMS (Secretário(a) de Educação, município Paulo Freire).

O plano de formação, conforme apontado pelos participantes da pesquisa, orienta-se prioritariamente para o cotidiano da sala de aula, bem como para a elaboração e/ou adoção de materiais pedagógicos estruturados, incluindo obras do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e outros livros selecionados pelos municípios para os alunos do Ensino Fundamental. Tal direcionamento busca promover nos estudantes, o desenvolvimento de habilidades de cálculo, leitura, escrita e produção textual, além de incentivar a elaboração e a socialização de materiais produzidos no âmbito das formações.

Ressalta-se, ainda, que o conjunto das atividades formativas tem como eixo central o alinhamento entre os objetivos e as estratégias da política de aprendizagem e os processos de avaliação de desempenho. Adicionalmente, evidenciou-se que a formação apresenta forte vinculação ao cotidiano

escolar, materializando-se por meio de ações pedagógicas e da produção e/ou aquisição de materiais didáticos e estruturados, bem como de outros recursos indispensáveis ao desenvolvimento da aprendizagem no Ensino Fundamental. Esse conjunto de iniciativas contribui para a efetivação da política de aprendizagem no contexto da sala de aula (Mendes, 2023).

A investigação do fortalecimento do regime de colaboração no Ceará, materializado pelo Paic, constitui uma experiência inovadora e eficaz em termos de resultados educacionais. Contudo, sua análise crítica revela contradições importantes. O estudo demonstra que a articulação entre o estado e os municípios, mediada por pactos federativos e cooperação entre os entes federativos, permitiu avanços significativos na alfabetização de crianças na idade adequada. Entretanto, esse processo também se caracteriza por tensões e contradições, especialmente no que se refere à assimetria de poder, limitação da autonomia municipal, centralidade da avaliação como instrumento de regulação e predominância da lógica de *accountability*.

4 METODOLOGIA

Para atender ao objetivo da investigação do regime de colaboração em dois municípios cearenses, adotou-se a abordagem qualitativa, uma vez que trata de aspectos “[...] ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico” (Bogdan; Biklen, 1994, p. 16). E como estratégia de pesquisa, privilegiou-se o estudo de caso porque permite aprofundar os fenômenos preservando suas características holísticas e mais significativas (Yin, 2005). Dado o caráter concreto e contextualizado do estudo de caso (André, 2008), é possível elucidar evidências empíricas no âmbito local, espaço em que a política é traduzida, reinterpretada e materializada (Ball; Maguire; Braun, 2016).

A fim de definir os municípios participantes do estudo de caso, adotaram-se como critérios de seleção aqueles que apresentaram maior e menor crescimento no Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica (Ideb²), a partir dos quais foram escolhidos dois municípios para compor a pesquisa. Ressalta-se que, em conformidade com os princípios éticos da investigação, foram utilizados nomes fictícios para preservar o anonimato dos participantes e das localidades investigadas. Dessa forma, os municípios foram denominados Paulo Freire — entre aqueles que apresentaram os maiores índices de crescimento no Ideb — e Anísio Teixeira — entre os que registraram os menores índices de crescimento nesse indicador educacional.

Assim, os municípios selecionados apresentam as seguintes características: a) Município Paulo Freire: possui população de 15.684 habitantes, distribuída em uma área de 284,4 km² (IBGE, 2020), com oferta do ensino fundamental praticamente municipalizada e médias do Ideb dos anos iniciais (1º ao 5º ano) superiores às metas projetadas no ano de 2015, destacando-se entre os municípios que apresentaram maior crescimento nesse indicador; b) Município Anísio Teixeira: possui população de 276.264 habitantes, em uma área de 248,8 km² (IBGE, 2020); também com oferta do ensino fundamental praticamente municipalizada e médias do Ideb dos anos iniciais que ultrapassaram as metas projetadas para 2015, figurando entre os municípios com menor crescimento relativo no “indicador”.

No que se refere à coleta de dados, optou-se pela entrevista qualitativa semiestruturada em virtude da necessidade de compreender as percepções dos diferentes sujeitos da pesquisa acerca das temáticas investigadas. Para tanto, elaborou-se um roteiro flexível, capaz de possibilitar ao pesquisador o aprofundamento das categorias analíticas do estudo e, simultaneamente, oferecer aos entrevistados a oportunidade de adequar suas respostas às especificidades de suas experiências (Bogdan; Biklen, 1994).

Com o objetivo de sistematizar o conhecimento produzido, realizou-se a Análise de Conteúdo do material coletado (Bardin, 2015), com o auxílio do

software Nvivo 11, mediante procedimentos de consolidação e categorização voltados à exploração dos conteúdos. Conforme Bardin (2015, p. 145), “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogias), com critérios previamente definidos”.

A exploração e interpretação dos conteúdos desenvolveram-se a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com dez sujeitos, sendo cinco em cada município: dois secretários municipais de educação, quatro diretores escolares, dois membros do Conselho Municipal de Educação (CME) e dois membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do regime revela a presença de elementos centrados na lógica do gerencialismo: foco em resultados; cultura de desempenho; uso de indicadores e incentivos financeiros. O regime de colaboração, desse modo, deixa de ser apenas um arranjo cooperativo e passa a funcionar como mecanismo de governança e controle. Os conceitos de regulação e indução que consistem na coordenação das ações por meio de normas e avaliações e no estímulo à adesão por meio de incentivos, respectivamente, são fundamentais para compreender a dinâmica. Essa combinação produz um modelo híbrido, no qual cooperação e controle coexistem.

Os municípios e o Estado compartilham metas, avaliações e mecanismos de acompanhamento. Assim, a colaboração deixa de ser apenas cooperação política e assume características de gestão orientada por resultados. O regime de colaboração no Ceará consolida-se mediante uma lógica regulatória

² Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Inep, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Ideb é calculado a partir dos dados obtidos no Censo Escolar e dos resultados dos estudantes nas avaliações oficiais do Inep do Saeb. O Saeb compreendia três avaliações: a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil (Brasil, 2015). A partir de 2019, a Aneb, a ANA e a ANRESC (ou Prova Brasil) passaram a ser designadas de Saeb.

baseada em metas, monitoramento e indução de comportamentos institucionais. Assim, a colaboração intergovernamental não ocorre apenas pela cooperação horizontal, mas também por mecanismos de coordenação e controle orientados pela lógica da *accountability* educacional.

Dessa forma, conclui-se que o regime de colaboração no Ceará não pode ser compreendido apenas como uma política de cooperação ou como um modelo de coordenação federativa, mas um arranjo complexo que articula colaboração, regulação e indução, refletindo as transformações contemporâneas das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico sobre a *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livros, 2008.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a elaboração e implementação de políticas, programas e ações educacionais em regime de colaboração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de caráter permanente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política de redistribuição da cota-parte do ICMS aos municípios do Estado do Ceará com base em indicadores de educação, saúde e meio ambiente. Diário Oficial do Estado do Ceará: Fortaleza, CE, 17 dez. 2007.

CAMARÃO, V.; RAMOS, J.; ALBUQUERQUE, F. C. **Política da gestão por resultados na educação cearense (1995–2014)**. *Revista Praia Vermelha*, v. 25, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/10160>. Acesso em: 14 abr. 2026.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Ceará em números 2019**. Fortaleza: IPECE, 2019. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara_em_numeros/2019/completa/Ceara_em_Numeros2019.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Evidências para uma agenda de pesquisa das políticas de responsabilização educacional no Ceará. In: Vidal, E. M.; COSTA, A. G. (Orgs.). **Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências**, 2021. ANPAE.

DIÓGENES, E. M. N.; SILVA, T. R. da. Desenho institucional do programa alfabetização na idade certa. *Revista Docentes*, v. 7, n. 19, p. 63–71, 2022. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/364>. Acesso em: 14 abr. 2026.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. **Estatísticas, sociais, população, estimativas da População**. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 14 abr. 2026.

MENDES, C. M. S. **A educação e as políticas de municipalização no Ceará**. 2023.

VIDAL, E. M. *et al.* Avaliando o PEE do Ceará a partir de uma leitura das metas prioritárias. *Revista Docentes*, v. 10, n. 33, p. 41–51, 2025. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/1359>. Acesso em: 14 abr. 2026.

Luisa Xavier de Oliveira ¹
Wirla Risany Lima Carvalho ²
Francisco Renato Lima ³
Ana Gabriele de Moura Rodrigues ⁴

FEDERALISM, DECENTRALIZATION, AND INTERGOVERNMENTAL COLLABORATION: the case of Ceará's “Escola Nota Dez” award

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a política de responsabilização escolar do estado do Ceará, materializada no Prêmio “Escola Nota Dez”, como expressão concreta do regime de colaboração entre o governo estadual e seus municípios. Parte-se do pressuposto de que a trajetória de cooperação federativa no Ceará, iniciada nas décadas de 1990 e 2000, foi fundamental para a concepção e a implementação de políticas educacionais unificadas. O referencial teórico contempla autores como Abrucio (2010, 2012), Brooke (2006, 2013), Oliveira e Sousa (2010), Vieira (2010), Vieira e Vidal (2013), entre outros. A pesquisa caracteriza-se pela abordagem qualitativa e, quanto aos objetivos, é exploratória, descritiva e explicativa. Utilizou-se da análise documental e bibliográfica, ao examinar a legislação nacional e estadual, relatórios oficiais da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE) e a literatura especializada sobre federalismo, descentralização e regime de colaboração. Os resultados indicam que o Prêmio “Escola Nota Dez”, regulamentado atualmente pela Lei Estadual nº 15.923/2015, é um mecanismo de indução de qualidade que, ao mesmo tempo que estabelece regras competitivas de soma zero, também institucionaliza a cooperação técnico-pedagógica, por meio do apadrinhamento de escolas com baixo desempenho. Dessa forma, a singularidade da experiência cearense reside na capacidade do estado de coordenar uma política estadual implementada de forma universal pelos 184 municípios, consolidando um pacto colaborativo que busca reduzir desigualdades e melhorar os indicadores de alfabetização.

Palavras-chave: Federalismo. Descentralização. Regime de colaboração. Prêmio “Escola Nota Dez”. Política pública educacional cearense.

Abstract:

This article aims to analyze the school accountability policy of the state of Ceará, materialized in the “Escola Nota Dez” Award, as a concrete expression of the collaborative framework between the state government

1 Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na área de Políticas Educacionais e Instituições Escolares. Professora Associada do Departamento de Fundamentos da Educação (DEFE/CCE) e do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: luisaxavier77@ufpi.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0782-4793>.

2 Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC), na área de Avaliação Educacional. Professora Adjunta do Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino (DMTE/CCE) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisadora e Secretária da Associação Francófona de Pesquisa Científica em Educação Seção Brasileira (Afrise Seção Brasil). E-mail: wirlar@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7057-3822>.

3 Doutorando em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), na área de Funcionamento do Discurso e do Texto. Licenciado em Pedagogia (UNIFSA) e Letras - Português e Inglês (IESM). Professor Assistente (substituto) na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), atuando no Departamentos de Pedagogia (DEPED) e de Letras (DLT), campus Timon (MA). E-mail: fcorenatolima@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1372-5444>.

4 Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFPI), na área de Políticas Educacionais. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: anagabrielemr@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-6293-3044>.

and its municipalities. It is based on the assumption that the trajectory of federative cooperation in Ceará, initiated in the 1990s and 2000s, was fundamental to the conception and implementation of unified educational policies. The theoretical framework includes authors such as Abrucio (2010, 2012), Brooke (2006, 2013), Oliveira and Sousa (2010), Vieira (2010), and Vieira and Vidal (2013), among others. The research is characterized by a qualitative approach; in terms of its objectives, it is exploratory, descriptive, and explanatory. Documentary and bibliographic analysis were employed, examining national and state legislation, official reports from the Secretariat of Education of the State of Ceará (Seduc-CE), and specialized literature on federalism, decentralization, and collaborative governance. The results indicate that the "Escola Nota Dez" Award, currently regulated by State Law No. 15.923/2015, is a mechanism for inducing quality that, while establishing zero-sum competitive rules, also institutionalizes technical-pedagogical cooperation through the pairing of low-performing schools with higher-performing ones. In this way, the uniqueness of the Ceará experience lies in the state's capacity to coordinate a statewide policy implemented universally across its 184 municipalities, consolidating a collaborative pact aimed at reducing inequalities and improving literacy indicators.

Keywords: *Federalism. Decentralization. Collaborative framework. "Escola Nota Dez" Award. Educational public policy of Ceará.*

1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento das relações entre estado e municípios no Ceará configura-se como um dos grandes avanços do federalismo educacional brasileiro, muitas vezes, antecedendo dispositivos legais nacionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9.394/96 (Brasil, 1996) e de financiamento na área educacional, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Parafraseando Vieira (2010, p. 281) e Vieira e Vidal (2013, p. 1080), ao citarem Guimarães Rosa, "sapo não pula por boniteza, mas, porém, por precisão"⁵, essa característica cooperativa foi motivada pela necessidade crescente de demanda social por escolarização e pela histórica assimetria de capacidades entre os entes federativos. É nesse contexto específico de colaboração que se implementa o sistema de avaliação e a política de responsabilização escolar no Estado, notadamente o Prêmio "Escola Nota Dez".

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ao incluir os municípios como entes federativos autônomos, estabeleceu um modelo de federalismo cooperativo, prevendo no art. 211, a organização

dos sistemas de ensino em regime de colaboração. No entanto, a transposição desse princípio para a prática sempre foi um desafio, dada a sobreposição de competências e as profundas desigualdades regionais (Oliveira; Sousa, 2010). Nesse cenário, o estado do Ceará emerge como uma experiência sui generis, construindo uma trajetória contínua de cooperação que culminou em políticas de estado, como o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) e o Prêmio "Escola Nota Dez".

Com efeito, a partir da supracitada problemática, o problema de pesquisa apensado para esse texto compreende: de que forma a política de responsabilização escolar do Ceará, expressa no Prêmio "Escola Nota Dez", reflete e consolida o regime de colaboração entre o estado e seus municípios? Para respondê-lo, estabelece-se como objetivo geral analisar o desenho institucional do Prêmio "Escola Nota Dez", enquanto expressão concreta do regime de colaboração no federalismo educacional cearense. Especificamente, intenciona-se: (i) descrever a trajetória do regime de colaboração no Ceará, com ênfase na municipalização do ensino e na criação do Paic; (ii) caracterizar a política de responsabilização escolar do estado, detalhando os critérios do Prêmio "Escola Nota Dez" e sua atualização legislativa; e (iii) discutir as implicações do desenho do prêmio, que articula mecanismos de competição (jogo de soma zero) e cooperação (apadrinhamento).

⁵ Conto cujo trecho foi citado: A hora e a vez de Augusto Matraga, na obra 'Sagarana', de 1946. Referência do texto literária: GUIMARÃES ROSA, J. Sagarana. Ficção completa. v. 1. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

Para tanto, faz-se necessária uma compreensão sobre federalismo, descentralização e o regime de colaboração na educação, objeto da seção a seguir.

2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO

O federalismo brasileiro, pós-Constituição de 1988, caracteriza-se por uma distribuição de competências que busca equilibrar autonomia e cooperação entre União, estados e municípios. Na educação, esse princípio ganha contornos específicos com a LDB 9.394/96, que atribui aos municípios a responsabilidade prioritária pela Educação Infantil e o Ensino Fundamental, e aos Estados, pelo Ensino Fundamental e Médio. Essa divisão, no entanto, criou uma zona de sobreposição no Ensino Fundamental, tornando o regime de colaboração não apenas um princípio, mas uma necessidade operacional para evitar duplicidades e garantir um padrão mínimo de qualidade (Abrucio, 2010). Atualmente, o Ensino Fundamental está dividido em Anos Iniciais, que abrange do 1º ao 5º ano, com responsabilidade atribuída aos municípios; e Anos Finais, do 6º ao 9º ano, responsabilidade dos estados.

A descentralização, pilar do federalismo, não deve ser confundida com mera transferência de encargos sem o devido aporte de recursos e capacidade técnica. Como alertam Souza e Faria (2004, p. 931), a decisão sobre qual nível governamental está mais apto a assumir determinadas atribuições "deveria levar em consideração, portanto, diferentes variáveis (administrativas, culturais, demográficas etc.) que os habilitariam ou não a assumir determinados serviços públicos". No entanto, historicamente, muitos municípios, especialmente os de pequeno porte e com baixa capacidade fiscal, assumiram a oferta educacional de forma precária. É nesse vácuo que a ação coordenadora do Estado se torna crucial. As relações construídas ao longo do processo histórico e político entre os entes federados no Brasil, em grande parte, se baseavam em uma relação vertical e hierárquica. É a partir da Constituição Federal de 1988 que essa possibilidade entre os entes federados se apresenta ao "estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução

das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado 'regime de colaboração/cooperação'" (Cassini, 2010, p. 02 apud Fernandes, 2013, p. 163).

O regime de colaboração, portanto, não é um dado, mas uma construção política que visa superar a lógica hierárquica e vertical, estabelecendo relações horizontais e de cooperação. Fernandes (2013) destaca que a nomenclatura "regime de colaboração" é praticamente exclusiva do campo educacional, buscando articular os sistemas de ensino em prol de objetivos comuns. Experiências exitosas, como as dos estados do Acre, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e, de forma mais contínua e robusta, a do Ceará, demonstram que é possível avançar para um novo ordenamento, capaz de mitigar desigualdades históricas (Abrucio; Segatto; Silva, 2012; Oliveira; Santana, 2010).

Dos estados mencionados na pesquisa realizada por Abrucio, Segatto e Silva (2012) e Abrucio, Segatto e Pereira (2017), sobre as experiências de regime de colaboração, o Ceará é o pioneiro na construção desse modelo, fazendo com que venha se constituindo de forma contínua com diretrizes e políticas sólidas que se fazem presentes nos moldes atuais. A trajetória de cooperação entre os municípios e o estado do Ceará ocorre desde 1970, tendo, nas últimas décadas, a presença da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no processo de formulação e de implantação de políticas de colaboração, o que demonstra, segundo Abrucio (2012), ser relevante a articulação com entidades municipais e outras organizações sociais ou internacionais.

3 METODOLOGIA

A pesquisa teve como foco o estado do Ceará e a sua política educacional materializada no Prêmio "Escola Nota Dez", abrangendo a relação entre o governo estadual (Seduc-CE) e os 184 municípios cearenses. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos, caracteriza-se como exploratório, descritivo e explicativo. Utilizou-se da análise documental e bibliográfica, ao examinar

a legislação nacional e estadual, relatórios oficiais da Seduc-CE e a literatura especializada na área.

Foram coletados e analisados documentos oficiais, incluindo: a Constituição Federal de 1988, a LDB 9.394/96, a Legislação estadual do Ceará, como a Lei nº 14.371/2009, a Lei nº 15.052/2011, o Decreto nº 30.797/2011, a Lei 15.923/2015, a Lei 19.176/2025; e a legislação correlata do ICMS6, a partir da Lei nº 14.023/2007, os relatórios da Seduc-CE, sobre o Paic e o Prêmio "Escola Nota Dez", além de artigos científicos e teses que abordam a temática (Vieira, 2010; Abrucio, 2010; Brooke; Cunha, 2011; dentre outros).

A técnica empregada para a análise documental foi a análise de conteúdo temática, de Bardin (2011), o que permitiu extrair informações significativas de documentos oficiais, categorizar e interpretar tais informações, identificando as principais características do regime de colaboração cearense e do desenho da política de premiação.

Os procedimentos adotados constituíram então, três etapas: (i) revisão bibliográfica sobre federalismo, descentralização e regime de colaboração; (ii) levantamento e análise da legislação federal e estadual pertinente; (iii) sistematização e análise dos dados, confrontando a teoria com o desenho institucional da política cearense para compreender suas singularidades.

Diante do todo exposto, a seção seguinte aborda a discussão e análise dos resultados do estudo.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção, com o recorte da pesquisa efetuado para este artigo, contempla a construção do regime de colaboração no Ceará, o qual se caracteriza por uma trajetória de cooperação. Assim como aborda o Prêmio "Escola Nota Dez", enfatizando seu desenho, mecanismos e atualização legislativa. Por fim, reflete sobre a competição e cooperação com destaque à dialética do "apadrinhamento".

4.1 A construção do regime de colaboração no Ceará: uma trajetória de cooperação

A colaboração entre estado e municípios no Ceará não é um fenômeno recente. Veras (1990) já apontava que em 1962 os municípios respondiam por 52,1% das matrículas do ensino primário, contra 33,3% do estado, evidenciando uma inversão de responsabilidades que se acentuaria nas décadas seguintes. Esse contexto de escassez e necessidade impulsionou a busca por cooperação. A Constituição Estadual de 1989, em seu art. 232, foi um marco ao estabelecer diretrizes claras para a municipalização do Ensino Fundamental, prevendo assistência técnica e financeira do estado aos municípios (Vieira; Vidal, 2013).

Nos anos 1990, segundo Vieira (2010), essa cooperação ganhou contornos mais definidos com o Acordo de Intenções (1993), a Lei Estadual 12.452/1995 (que dispôs sobre a municipalização) e, crucialmente, com a criação do "Fundefinho", em 1997, um convênio que antecedeu o Fundef (em âmbito federal) e estabeleceu um custo/aluno mínimo a ser repassado a 124 municípios que aderissem à municipalização das séries iniciais. Esta ação demonstrou a capacidade de iniciativa e coordenação do estado.

A partir de 2003, com o plano "Escola melhor, vida melhor", a Seduc do Ceará estruturou sua atuação, criando a Coordenação de Articulação com os Municípios, atualmente denominada de Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (Copem) (Figura 1), um órgão singular no país, responsável por assessorar os municípios na elaboração de planos, projetos, gestão de programas federais e cooperação financeira (Abrucio; Segatto; Silva, 2012). Essa estrutura institucional é a base sobre a qual se assentam as políticas de colaboração no referido estado.

Outro ponto reside no Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), lançado em 2007, que representa a consolidação desse processo. Nascido de um diagnóstico preocupante do Comitê Cearense pela

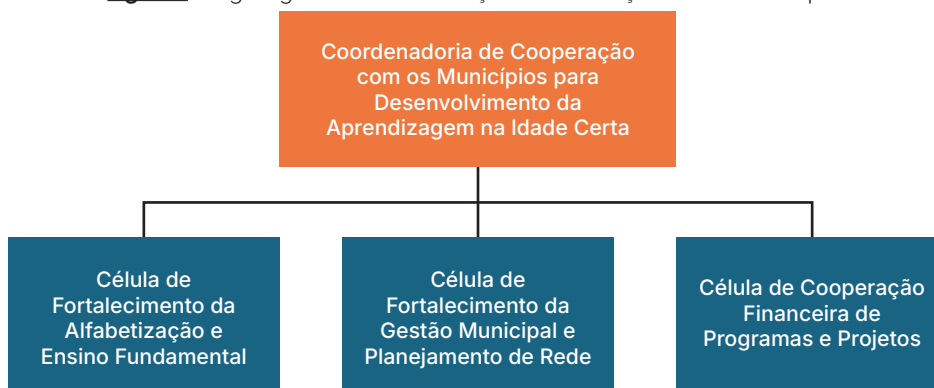
6 Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Eliminação do Analfabetismo Escolar, instituído em 2004, o qual revelou que apenas 40% dos alunos do 2º ano estavam alfabetizados. Nesse contexto, o Paic foi institucionalizado pela Lei nº 14.026/2007 (Ceará, 2007) e atua em cinco eixos, incluindo a avaliação externa, além de estabelecer as bases para a criação de um sistema de avaliação censitário, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do

Ceará (Spaeece-Alfa) e, posteriormente, para a política de premiação do Prêmio "Escola Nota Dez".

Para uma compreensão ampliada do regime de colaboração na educação, faz-se necessário conhecer o desenho, os mecanismos e a atualização legislativa do Prêmio "Escola Nota Dez", intenção da subseção seguinte.

Figura 1 - Organograma da Coordenação de Articulação com os Municípios



Fonte: Adaptado do site da Seduc-CE (2026).

4.2 O Prêmio "Escola Nota Dez": desenho, mecanismos e atualização legislativa

O Prêmio "Escola Nota Dez" foi instituído pela Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009 (Ceará, 2009), com o objetivo de "fortalecer, valorizar e ampliar o trabalho que vinha sendo empreendido pelas escolas em relação aos resultados de alfabetização" (Ceará, 2012, p. 17). Inicialmente, focado no 2º ano do Ensino Fundamental, o Prêmio sofreu alterações significativas com a aprovação da Lei Estadual nº 15.052, de 6 de dezembro de 2011 (Ceará, 2011), que disciplina o Prêmio e revoga a legislação anterior, estendendo-o ao 5º ano do Ensino Fundamental e ajustando seus mecanismos. Em 15 de dezembro de 2015, foi instituída a Lei 15.923, que amplia o Prêmio "Escola Nota Dez" ao 9º ano do Ensino Fundamental, a partir dos melhores resultados de aprendizagem apresentados no Índice de Desempenho Escolar - 9º ano (IDE-9).

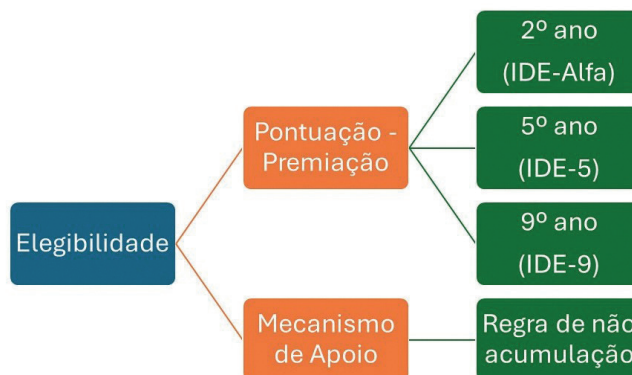
O Prêmio é baseado no Indicador de Desempenho Escolar (IDE-Alfa) (para o 2º ano), no IDE-5 (para o 5º ano) e IDE-9 (para o 9º ano) do Ensino Fundamental. Esses indicadores consideram a proficiência média

dos alunos na avaliação do Spaeece e a taxa de participação na prova. Diferentemente do Ideb, não considera o fluxo escolar (aprovação/reprovação) em seu cálculo.

A partir de 2011, o IDE-Alfa e o IDE-5 incorporaram um "Fator de Ajuste" (no mínimo, 70% de alunos do 2º ano do Ensino Fundamental da rede do município, situados no nível "desejável" da escala de alfabetização do Spaeece e 30% dos alunos no nível "adequado" da escala de Língua Portuguesa e Matemática do 5º ano), com objetivo de estimular a universalização da aprendizagem, considerando a distribuição dos alunos nos padrões de desempenho. Em 2015, com a Lei 15.923/2015, o "Fator de Ajuste" prevaleceu para o 2º e 5º ano das redes municipais, excetuando o município de Fortaleza (Ceará, 2011, 2015).

Atualmente, a legislação define os critérios e os mecanismos expressos na figura 2:

Figura 2 - Critérios e mecanismos



Fonte: Elaboração própria (2026).

A Elegibilidade determina quem pode concorrer. Assim, escolas públicas (estaduais e municipais) que tenham, no mínimo, 20 (vinte) alunos matriculados no 2º, 5º ou 9º ano do Ensino Fundamental regular, tendo como pontuação para premiação no 2º ano (IDE-Alfa), as 150 escolas com maior IDE, desde que este esteja situado no intervalo entre 8,5 e 10,0; no 5º e 9º ano (IDE-5; IDE-9), os critérios são semelhantes, as 150 escolas com maior IDE, desde que este esteja situado no intervalo entre 7,5 e 10,0. O Prêmio também traz um mecanismo de apoio que garante um aporte financeiro para até 150 escolas (5º ano) e até 150 escolas (9º ano) com os menores IDEs. Esse mecanismo cria um fundo para as escolas com baixo desempenho possam implementar um plano de melhoria dos resultados de aprendizagem de seus alunos (Ceará, 2015).

Em relação aos valores e repasses relacionados ao Prêmio, as escolas premiadas devem receber R\$ 2.000 (dois mil reais) multiplicados pelo número de alunos do ano avaliado, cujo repasse é feito em duas parcelas: 75% na primeira e 25% na segunda. Quanto às escolas apoiadas, estas devem receber R\$ 1.000 (um mil reais) multiplicados pelo número de alunos do ano avaliado, também em duas parcelas de 50%.

De acordo com a Lei nº 15.923/2015, as condições para recebimento da 2ª parcela são estabelecidas da seguinte forma: as escolas premiadas devem comprovar a execução da ação de cooperação técnico-pedagógica com uma escola apoiada (mecanismo de “apadrinhamento”) e manter ou elevar seus bons resultados no ano seguinte;

e as escolas apoiadas precisam melhorar seus resultados, atingindo as metas de melhoria no IDE-5 e IDE-9, respectivamente, definidas a cada ano pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE) (Ceará, 2015).

Quanto à regra de não acumulação, fica estabelecido que uma escola beneficiada com a premiação (escola premiada ou apoiada) fica impedida de concorrer, no ano subsequente, aos mesmos prêmios com os quais já foram contempladas, garantindo a rotatividade e a oportunidade para outras instituições (Ceará, 2015). Em relação à utilização dos recursos, devem ser aplicados em ações de melhoria da escola, tais como: bonificação de professores e funcionários (limitado a um percentual), reformas, aquisição de equipamentos e material didático, formação continuada e custeio das ações de cooperação técnico-pedagógica (transporte, hospedagem etc.). Torna-se evidente, que o Ceará inova ao criar um prêmio financeiro destinado às escolas (que podem optar por bonificar sua equipe) e, crucialmente, ao estender essa política a todas as escolas municipais do estado, o que efetiva um claro exercício do regime de colaboração (Brooke; Cunha, 2011).

Todos esses critérios e mecanismos instigam uma compreensão e discussão em torno de seus efeitos, que serão explorados na subseção seguinte.

4.3 Competição e cooperação: a dialética do “apadrinhamento”

O desenho dessas políticas varia, podendo gerar efeitos distintos, como maior colaboração ou,

inversamente, competição exacerbada e estratégias de *gaming the system* (Brooke, 2013), o que se integra ao futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil, apontadas por Brooke (2006).

Quanto ao Prêmio "Escola Nota Dez", seu desenho revela uma dualidade interessante. Por um lado, estabelece um "jogo de soma zero": para que uma escola seja premiada (150 vagas), outra, necessariamente, deixará de sê-lo, criando um ambiente de competição por um recurso finito. Esse mecanismo visa incentivar todas as escolas a melhorarem seus resultados para alcançarem o seleto grupo das premiadas, ao mesmo passo que cria um fosso de desigualdades entre as instituições escolares e amplia a competitividade.

Por outro lado, o programa institui uma forma inovadora de cooperação – o "apadrinhamento". A escola premiada é obrigada a realizar uma ação de cooperação técnico-pedagógica com uma escola apoiada, compartilhando práticas bem-sucedidas. Essa relação transforma a competição em um vetor de colaboração, pois o recebimento integral do recurso pela escola premiada depende do sucesso dessa parceria. O objetivo é que o conhecimento e as boas práticas das escolas de alto desempenho sejam transferidos para aquelas com maiores dificuldades, promovendo um efeito de elevação geral da qualidade e maior equidade dentro do sistema educacional.

A intencionalidade da proposta é louvável e bem interessante, no entanto, o que se tem observado ao longo da execução deste referido programa, é que o "apadrinhamento" não garante por si só a elevação geral dos resultados das escolas apadrinhadas, tendo em vista que as dificuldades, a partir dos cenários diversificados desta são, geralmente, de mais complexa resolução. Não caberia, portanto, apenas uma transferência simplificada de técnicas, atividades e experiências a serem trocadas entre as

melhores escolas e suas apadrinhadas, mas uma formação processual direcionada para cada caso em específico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida permite afirmar que o Prêmio "Escola Nota Dez" é mais do que uma simples política de bonificação. Ele representa a cristalização institucional de décadas de construção de um regime de colaboração no Ceará. Sua principal contribuição para o debate do federalismo educacional é demonstrar a viabilidade de uma política estadual coordenada que respeita a autonomia municipal, mas que estabelece metas e padrões comuns, realizando uma indução de rede de cooperação.

A Lei nº 15.052/2011 e atualização com a Lei nº 15.923/2015, refinou o desenho inicial, introduzindo o "Fator de Ajuste", a fim de promover equidade e a regra de não acumulação para garantir maior rotatividade e oportunidade (Ceará, 2011, 2015). O mecanismo de "apadrinhamento" é o ponto nevrálgico do programa, pois tenta equilibrar a pressão competitiva inerente a um prêmio com a necessidade de cooperação para elevar os patamares de qualidade de forma sistêmica.

Os resultados, evidenciados pela melhoria contínua nos indicadores do Spaece e pela universalização da participação dos alunos, sugerem que o modelo tem sido eficaz. No entanto, estudos futuros podem investigar o impacto diferencial do programa em escolas de diferentes portes e contextos socioeconômicos, bem como a efetividade real das ações de cooperação técnico-pedagógica entre escolas premiadas e apoiadas. A experiência cearense, portanto, oferece um valioso *case* para outros entes federativos que buscam conciliar autonomia, cooperação e qualidade na oferta educacional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L. Associativismo Territorial para a Coordenação Intergovernamental. *In*: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Editora Moderna/Fundação Santillana, 2012. p. 17-30.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.; SILVA, F. **O regime de colaboração no Brasil**: trajetória, problemas e inovações. Relatório de Pesquisa. São Paulo: CEAPG/FGV, 2012.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017. Disponível em: https://cefort.ufam.edu.br/tainacan/wp-content/uploads/tainacan-items/823/10917/1_Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf. Acesso em: 18 mar. 2026.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>. Acesso em: 20 jan. 2026.
- BROOKE, N. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ea/article/view/2719/2670>. Acesso em: 18 mar. 2026.
- BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, nov. 2011. Disponível em: https://fvc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_2.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.
- CEARÁ. **Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007**. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC. Fortaleza, 2007.
- CEARÁ. **Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009**. Institui o Prêmio Escola Nota Dez. Fortaleza, 2009.

CEARÁ. **Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011.** Disciplina o Prêmio Escola Nota Dez e dá outras providências. Fortaleza, 2011.

CEARÁ. **Decreto nº 30.797, de 29 de dezembro de 2011.** Regulamenta a Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011. Fortaleza, 2011.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem:** o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Fortaleza: SEDUC, 2012.

CEARÁ. Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as Escolas Públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do Ensino Fundamental. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 15 dez. 2015.

FERNANDES, T. W. P. Regime de colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 17, n. 3, p. 153-176, nov. 2012/fev. 2013. Disponível em: <https://www.institutopositivo.com.br/wpdm-package/regime-de-colaboracao-o-contexto-historico-das-acoes-e-das-praticas-em-educacao/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. M. Z. L. Introdução: o Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 09-35.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362004000400002>. Acesso em: 10 jan. 2026.

VERAS, M. E. B. **Estado e financiamento da educação no Ceará.** 1990. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Faculdade de Educação. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1990.

VIEIRA, S. L. Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 271-286.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração: a educação no Ceará. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1079-1097, out./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004>. Acesso em: 16 jun. 2025.

Paulo Alexandre Sousa Queiroz ¹**PERSISTENT CHALLENGES: School Transportation in Ceará****Resumo**

O texto analisa a política de transporte escolar no Ceará, destacando sua importância para garantir o acesso e a permanência de estudantes, especialmente em áreas rurais. Apesar de avanços institucionais, como a criação de programas e sistemas de gestão, persistem desafios significativos relacionados à infraestrutura, gestão e financiamento. Os dados revelam um cenário preocupante: cerca de 70% dos veículos escolares não estão autorizados a transportar estudantes, comprometendo a segurança e a qualidade do serviço. Além disso, em diversos municípios não há nenhum veículo em condições adequadas. Problemas também são identificados na gestão, como o uso insuficiente do sistema SETE, e na baixa adesão a convênios entre estado e municípios, o que gera custos adicionais e ineficiência. Outro ponto crítico é a insuficiência de veículos próprios, levando à terceirização e até quarteirização do serviço, prática considerada irregular e prejudicial à qualidade. Soma-se a isso a baixa atratividade econômica para motoristas, dificultando investimentos em veículos melhores. O estudo infere que é necessário fortalecer o regime de colaboração entre entes federativos, ampliar recursos, melhorar a fiscalização, investir em tecnologia e renovar a frota. Também destaca a urgência de valorizar profissionais e aprimorar processos licitatórios, visando garantir um transporte escolar seguro e eficiente, essencial para assegurar o direito à educação.

Palavras-chave: Transporte Escolar; Qualidade veicular; Segurança dos Estudantes.

Abstract

This text analyzes school transportation policy in Ceará, highlighting its importance in guaranteeing access to and retention of students, especially in rural areas. Despite institutional advancements, such as the creation of programs and management systems, significant challenges related to infrastructure, management, and financing persist. The data reveal a worrying scenario: approximately 70% of school vehicles are not authorized to transport students, compromising the safety and quality of the service. Furthermore, in several municipalities, there are no vehicles in adequate condition. Problems are also identified in management, such as the insufficient use of the SETE system and low participation in agreements between the state and municipalities, which generates additional costs and inefficiency. Another critical point is the insufficient number of state-owned vehicles, leading to outsourcing and even subcontracting of the service, a practice considered irregular and detrimental to quality. Added to this is the low economic attractiveness for drivers, hindering investments in better vehicles. The study infers that it is necessary to strengthen the collaborative regime between federative entities, expand resources, improve oversight, invest in technology, and renew the fleet. It also highlights the urgency of valuing professionals and improving bidding processes, aiming to guarantee safe and efficient school transportation, essential for the right to education.

Keywords: School Transportation; Vehicle Quality; Student Safety

¹ Doutor em Educação. Professor da Rede Estadual do Ceará. Email: pauloalexandre1000@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-8747-385X>

1 INTRODUÇÃO

A política de transporte escolar no Brasil configura-se como uma ação fundamental para garantir o acesso e a permanência de milhões de estudantes residentes em áreas rurais, ribeirinhas e de difícil acesso. Considerando as dimensões territoriais do país, a implementação dessa política representa um desafio contínuo para a efetivação do direito à educação, realidade que também se reproduz nos estados.

No Ceará, esse desafio se intensifica em razão da combinação entre a ampla extensão territorial (148.825 km²) e o expressivo contingente populacional residente em áreas rurais. De acordo com dados do IBGE e da Nota Técnica nº 88/2026 do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), a população rural do estado atingiu 2.032.839 pessoas em 2022, correspondendo à terceira maior população rural do país. Esse quantitativo representa 23,11% da população estadual e 7,95% da população rural brasileira (Ipece, 2026).

Além das limitações estruturais, dados recentes evidenciam fragilidades na execução desta política pública. Em março de 2026, o Ministério Público do Estado do Ceará disponibilizou um painel digital de monitoramento do transporte escolar, no qual se observa que 70% dos veículos cadastrados não possuíam autorização para transportar estudantes. Ademais, em 45 municípios, nenhum veículo encontrava-se em condições adequadas para a prestação do serviço.

No que se refere à gestão, informações do Sistema de Gestão do Transporte Escolar (SETE), desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), indicam que 91,85% dos municípios cearenses realizaram a instalação do sistema. Contudo, dos 184 municípios, 169 instalaram o sistema. Desses, 23 não o utilizam. Além disso, 15 municípios sequer realizaram a instalação. Isso resulta em 20,6% dos municípios sem uso de uma ferramenta considerada essencial para o planejamento e a gestão do transporte escolar (FNDE, 2026).

Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de aprofundar o debate sobre a política de transporte

escolar no estado. Assim, o presente artigo tem como objetivo discutir os principais desafios e as possibilidades que se colocam para o aprimoramento dessa política pública no Ceará com foco na qualidade dos veículos utilizados para a execução do serviço de transporte escolar.

O estudo contribui para o debate ao articular dados empíricos recentes com a discussão sobre regime de colaboração e qualidade da política pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Pensar a política de transporte escolar no Ceará implica, necessariamente, compreender seu percurso histórico enquanto direito social. No Brasil, observa-se que as cartas constitucionais anteriores a Constituição Federal de 1988 silenciaram sobre o tema, em um contexto no qual o país era predominantemente agrário. Apenas a partir de 1961 surgem as primeiras menções à temática, sendo a Constituição de 1988 o marco que consolida o transporte escolar como dever do Estado. Em perspectiva comparada, verifica-se que, em países europeus como o Reino Unido, essa responsabilidade já se encontrava institucionalizada desde a Lei de Educação de 1944, que atribuía às autoridades locais o dever de garantir que crianças de até 16 anos pudessem se deslocar até a escola mais próxima de sua residência (Van Ristell *et al.*, 2013).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e normativas estaduais, como a portaria de matrícula da rede estadual do Ceará, reafirmam o direito à educação articulado à garantia de acesso, incluindo a oferta de vagas em unidades próximas à residência dos estudantes. Nesse sentido, a efetivação desse direito não se limita à matrícula, mas depende de condições concretas de acesso e permanência, como destaca Vieira (2007).

A literatura especializada reforça que o transporte escolar constitui elemento estruturante das políticas educacionais, sobretudo em contextos de desigualdade territorial. De acordo com Pergher (2014), essa política envolve complexas relações intergovernamentais, especialmente no que se refere

à definição de responsabilidades e ao financiamento. Em consonância com essa análise, Queiroz (2025) aponta fragilidades estruturais na política de transporte escolar relacionadas à gestão, ao financiamento e ao regime de colaboração entre os entes federativos. O autor ressalta que a política de transporte escolar enfrenta problemas como insuficiência de recursos, precariedade da infraestrutura e dificuldades no regime de colaboração, comprometendo o acesso e a permanência dos estudantes, especialmente em áreas rurais (Queiroz, 2025).

Essa discussão também dialoga com estudos que evidenciam o papel do transporte escolar como política suplementar indispensável à garantia do direito à educação. Farenzena (2018) destaca que tais políticas integram o financiamento educacional e são essenciais para assegurar o acesso dos estudantes. Nessa mesma direção, evidências internacionais apontam que barreiras como distância e ausência de transporte adequado permanecem como obstáculos significativos à participação escolar (Burnett, 2011). No contexto brasileiro, dados do Inep (2019) indicam que o deslocamento dos estudantes impacta diretamente tanto a frequência quanto o desempenho escolar.

Por fim, cabe ressaltar que a política de transporte escolar também envolve a corresponsabilidade da família, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Nesse aspecto, estudos internacionais apontam a importância da participação familiar na garantia de um deslocamento seguro dos estudantes. Conforme destacado por Van Ristell *et al.* (2013), os pais podem contribuir acompanhando as crianças até os pontos de embarque, orientando comportamentos adequados no transporte e incentivando a autonomia dos estudantes no trajeto escolar.

3 METODOLOGIA

Este artigo tem como objetivo analisar os desafios que persistem na política de transporte escolar no estado do Ceará a partir da lei de criação do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate), em 2007.

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, com o apoio de dados quantitativos. Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental, com a análise de fontes secundárias produzidas por órgãos oficiais.

São analisados documentos institucionais, relatórios técnicos, bases de dados e planilhas referentes à política de transporte escolar no estado do Ceará, incluindo informações do Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar (SETE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do painel de monitoramento do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) e de notas técnicas elaboradas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), além da legislação correlata.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

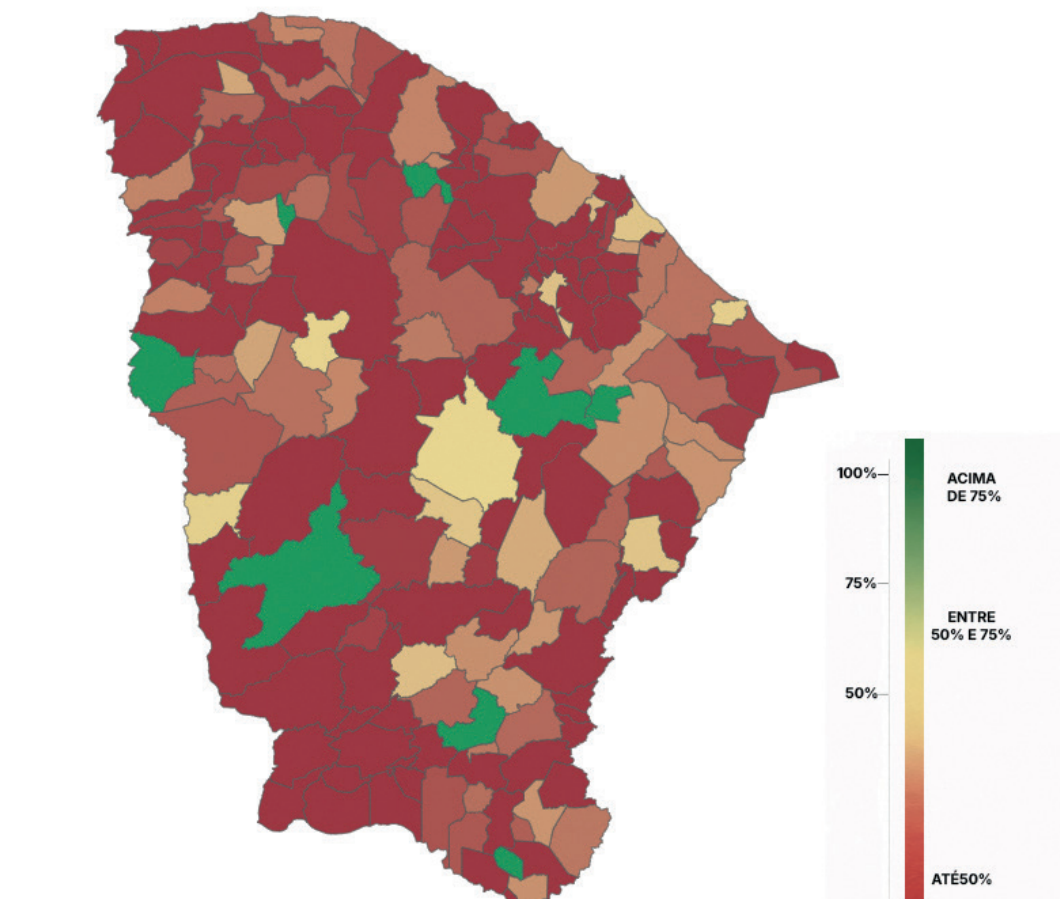
Em 2026, o Ministério Público do Estado do Ceará por meio do Centro de Apoio Operacional da Educação (CAOEDUC) criou um painel digital "BI Transporte Escolar no Ceará", uma ferramenta digital que permite a qualquer cidadão consultar a situação dos veículos que transportam os estudantes dos municípios. Este artigo procura analisar os dados apresentados no painel, cuja última atualização ocorreu em fevereiro de 2026.

Ao analisar os dados apresentados pelo Ministério Público em relação ao transporte escolar no Ceará é preciso compreender a complexidade da tarefa, uma vez que exige um olhar para as várias nuances da política.

Vale ressaltar que os desafios na oferta do serviço não se resumem apenas às condições dos veículos, mas requer um olhar para o percurso histórico, o financiamento, as políticas de transporte em âmbito nacional e estadual, bem como para as condições concretas e os desafios enfrentados no dia a dia, que perpassam pela condição das estradas, dos veículos, das condições trabalhistas de motoristas e de tantos outros fatores.

A figura 1 mostra como se encontra a condição dos veículos em relação à autorização para transportar os estudantes.

Figura 1 – Percentual de ônibus e micro-ônibus autorizados por município



Fonte: MPCE, 2025

O mapa mostra que a maior parte dos municípios cearenses se encontra com um percentual muito baixo de veículos autorizados a transportar estudantes, o que reflete de forma direta na qualidade e na segurança dos veículos utilizados para o transporte.

O dado mais alarmante aponta que 70% dos veículos não estão autorizados a transportar estudantes, ou seja, dos 6.934 veículos declarados, a grande maioria apresenta problemas na vistoria, com prazo vencido

ou com pendências administrativas, totalizando 4.860 veículos escolares.

O relatório também aponta que, do total, apenas 2.074 veículos (30%) estão autorizados a transportar estudantes.

Se a análise for realizada por município, apenas oito deles possuem acima de 75% da quantidade de veículos aptos para transportar estudantes, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Percentual de Municípios com mais de 75% de veículos com autorização para transportar estudantes

Município	% de veículos Autorizados	% de veículos não autorizados
Itapajé	97%	3%
Groairas	92%	8%
Porteiras	91%	9%
Várzea Alegre	85%	15%
Poranga	82%	18%
Tauá	80%	20%
Quixadá	76%	24%
Ibicuitinga	75%	25%

Fonte: MPCE

O quadro demonstra que o município de Itapajé possui o maior percentual de veículos autorizados a transportar estudantes, seguido dos municípios de Groairas (92%) e de Porteiras (91%).

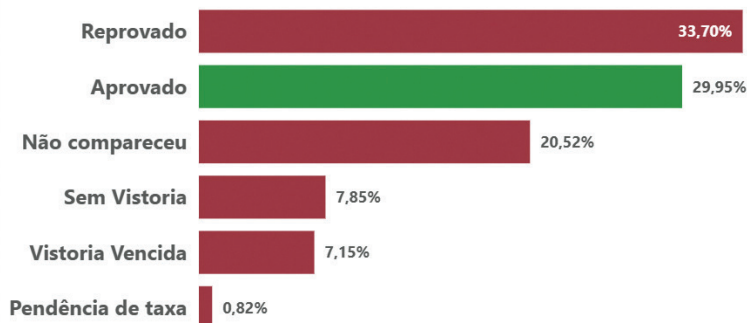
Os dados revelam um quadro preocupante, uma vez que, para garantir qualidade, segurança, pontualidade e assiduidade, todos os veículos, conforme o Código de Trânsito Brasileiro, precisam estar autorizados semestralmente para exercer o serviço.

As informações referentes aos municípios do Estado do Ceará apontam que em 45 deles, mesmo com frota escolar declarada, nenhum veículo está em condições de transportar estudantes. São eles:

Aiuaba, Altaneira, Apuiarés, Assaré, Baixo, Barro, Bela Cruz, Campos Sales, Camocim, Capistrano, Caridade, Chaval, Ereré, Farias Brito, Graça, Granja, Guaiúba, Guaraciaba do Norte, Ipu, Ipueiras, Itaíçaba, Jardim, Meruoca, Miraíma, Missão Velha, Moraújo, Nova Olinda, Pacoti, Pacujá, Palmácia, Parambu, Paramoti, Pedra Branca, Penaforte, Pereiro, Pindoretama, Potiretama, Quiterianópolis, Saboeiro, Santana do Cariri, São Benedito, São Luís do Curu, Tarrafas, Umari e Umirim (MPCE, 2026), ou seja, 24,4% dos municípios cearenses não possuem nenhum veículo autorizado a transportar estudantes.

O gráfico 1 apresenta dados relativos às vistorias realizadas nos veículos.

Gráfico 1 – Resultado da Vistoria



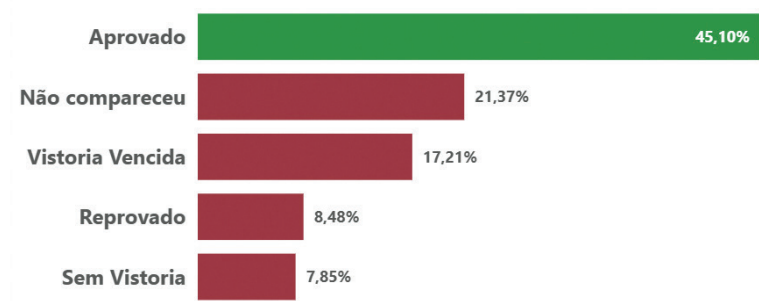
Fonte: MPCE

O maior percentual (33,70%) é de veículos que foram reprovados no processo de vistoria, indicando que estes não atenderam às exigências. Um percentual significativo (20,52%) não compareceu, evidenciando que estes também transportam sem autorização, ficando o menor percentual com pendências de taxas. Do total de veículos existentes, apenas 29,95%

foram aprovados na vistoria, o que significa que, de cada 10 alunos transportados, apenas três deles são em veículos certificados pelo Departamento Estadual de Trânsito.

Outro dado importante a ser observado é a quantidade de motoristas que participaram das vistorias.

Gráfico 2 – Resultado da Vistoria – Motorista



Fonte: MPCE

O gráfico indica que 54,90% dos motoristas de transporte escolar não estão aptos, uma vez que ou não compareceram ou estão com vistoria vencida, reprovados ou sem vistoria. Isso significa que menos da metade dos motoristas envolvidos atuando no transporte escolar estão habilitados para a realização do serviço.

Outro desafio persistente é apresentado no painel de monitoramento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que indica o quantitativo de municípios que possuem o Sistema SETE instalado.

No Ceará, 169 (91,85%) municípios instalaram o Sistema SETE e 15 não o instalaram; no entanto, 23 dos municípios que instalaram não fizeram uso até a presente data. Dessa forma, dos 184 municípios cearenses, 20,6% dos municípios não utilizam o sistema de gestão do transporte escolar, um importante instrumento de planejamento, monitoramento e tomada de decisão em relação ao transporte escolar.

O Quadro 2 apresenta a relação dos 15 municípios que não instalaram o Sistema SETE.

Quadro 2 – Lista de municípios que não instalaram o SETE no Ceará

Município	Sete Instalado?
Acopiara	Não
Banabuiú	Não
Camocim	Não
Canindé	Não
Frecheirinha	Não
Granja	Não
Ibicuitinga	Não
Jati	Não
Maranguape	Não
Mucambo	Não
Porteiras	Não
Quiterianópolis	Não
São Benedito	Não
Senador Sá	Não
Tabuleiro do Norte	Não

Fonte: FNDE

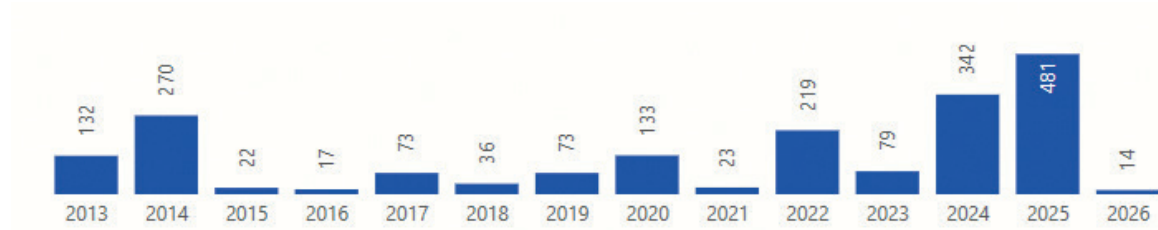
É importante observar que, conforme a Resolução CD/FNDE nº 20/2023 e a Resolução nº 2/2024 (PAR),

os municípios que não utilizam ou não alimentam regularmente o Sistema Eletrônico de Gestão do

Transporte Escolar (SETE) tornam-se inelegíveis para o recebimento de ônibus do Programa Caminho da Escola, por meio de transferência voluntária do FNDE.

Sobre a entrega de veículos do Programa Caminho da Escola, criado em 2007, o Gráfico 3 apresenta a quantidade de veículos distribuídos ao longo do período 2013 – 2025 no estado do Ceará.

Gráfico 3 – Veículos do Caminho da Escola Adquiridos por Ano



Fonte: FNDE

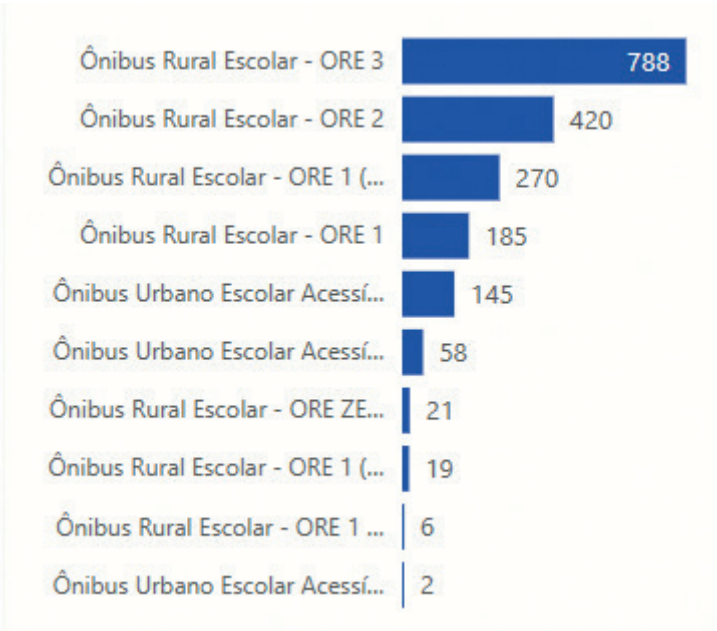
O gráfico mostra que, ao longo do período de 14 anos, foram adquiridos 1.914 veículos, com uma média de 136,7 veículos por ano, que representa uma média de 0,74 veículos por município a cada ano. No entanto, chama a atenção dos anos de 2014, 2022, 2024 e 2025, em que são adquiridos mais de 200 ônibus, assim com os anos de 2015, 2016 e 2021, em que menos de 25 ônibus foram adquiridos.

Dos 1.914 ônibus, apenas 6 foram adquiridos pela Secretaria da Educação do Estado, 1.908 pelos entes municipais.

Considerando a região Nordeste, que adquiriu 17.662 veículos no mesmo período e que tem 1.794 municípios, teve uma média de 9,8 veículos por município, ou seja, uma média 13,9 vezes menor quando comparada ao Ceará. Praticamente foi entregue uma média de 0,7 veículo por município do Nordeste a cada ano em pouco mais de uma década. E, considerando que esses veículos têm vida útil de 10 anos, os dados mostram a insuficiência do programa para atender as reais necessidades dos municípios e estados.

O Gráfico 4 apresenta as quantidades de veículos adquiridos no período considerado os modelos.

Gráfico 4 – Quantidade de Veículos por Tipo



Fonte: FNDE

O gráfico mostra que o modelo Ônibus Rural Escolar ORE 3 foi o mais comprado, enquanto o Ônibus Urbano Escolar Acessível – Onurea Piso Baixo foi o menos comprado, o que evidencia os desafios do atendimento de transporte escolar acessível.

Um dos fatores explicativos de o ORE 3 ser o mais comprado se dá por ser o veículo com maior capacidade de transporte de estudantes, podendo transportar 59 estudantes, seguido do ORE 2, que pode transportar 44 estudantes.

Outro ponto relevante trata do Ônibus Escolar Rural – ORE 0 (4x4), que teve uma quantidade baixa de aquisição, com apenas 21 unidades, uma vez que é o modelo utilizado para substituir o pau de arara.

Dessa forma, os dados revelam que, embora tenha havido uma maior compra de veículos nos anos de 2024 e 2025, pela quantidade de municípios e pelos desafios enfrentados na oferta do serviço, a quantidade ainda se mostra insuficiente para dar conta da qualidade do serviço.

Outro ponto relevante na discussão acerca da qualidade dos veículos trata da forma de contratação. Como os estados e municípios não dispõem de quantidade suficiente de veículos próprios, há a necessidade de contratação de empresas terceirizadas para a execução dos serviços. No entanto, na prática, essas empresas também não dispõem de veículos suficientes e fazem o processo de terceirização da terceirização, caracterizando-se como quarteirização, conforme aponta Queiroz (2025, p. 209):

[...] a quarteirização não apenas compromete a eficiência e a economicidade, mas também viola direitos educacionais ao expor os estudantes a condições inadequadas de transporte, exigindo maior rigor na fiscalização e revisão dos processos licitatórios para alinhar práticas à legislação vigente.

Essa prática é vista pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará como irregular, conforme aponta Queiroz (2025):

A subcontratação, na verdade, é uma prática que é irregular. [...] Então, a partir do momento que uma empresa ganha a licitação e ela transfere toda a execução do serviço para terceiros, há aí uma burla àquele procedimento licitatório

que foi feito. Então, o que a legislação permite é que haja uma subcontratação, mas no nível mínimo. Seria uma parcela mínima do contrato que poderia ser subcontratada. Mas, na prática, nós vemos exatamente o oposto. É que uma empresa ganha a licitação, mas que a execução é praticamente totalmente subcontratada. Isso é uma irregularidade grave que o Tribunal já tem atuado. [...] É uma prática que realmente tem que ser combatida (Representante Tribunal de Contas do Ceará).

Em 2024, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Ceará emitiu orientação aos municípios para que a licitação para execução do transporte escolar fosse dividida em lotes, possibilitando a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para a execução de rotas específicas. A orientação dada pelo TCE tem o objetivo de evitar que apenas uma empresa ganhe o processo licitatório e, não tendo veículos próprios suficientes, faça a terceirização da terceirização, caracterizada como a quarteirização.

Sobre esse ponto, Queiroz (2025), ao indagar um motorista de transporte escolar sobre o porquê de não poder colocar um veículo melhor na rota, ele apresentou a seguinte justificativa:

Porque, tipo assim, a gente investir 100 mil reais num ônibus bom para ganhar o ganho que a gente ganha, não compensa. Tá entendendo? Não compensa. [...] Para mim mesmo, se a empresa chegasse para mim hoje aqui, olha, eu vou ter que colocar, você vai ter que comprar um ônibus melhor. Não, meu patrão, está aqui sua rota. [...] Não teria condição e nem botaria. Por que eu não vou comprar um carro de R\$100.000 para ganhar R\$6.000. Não sou doido. [...] Meu veículo eu comprei por R\$ 40.000. (Motorista de Transporte Escolar)

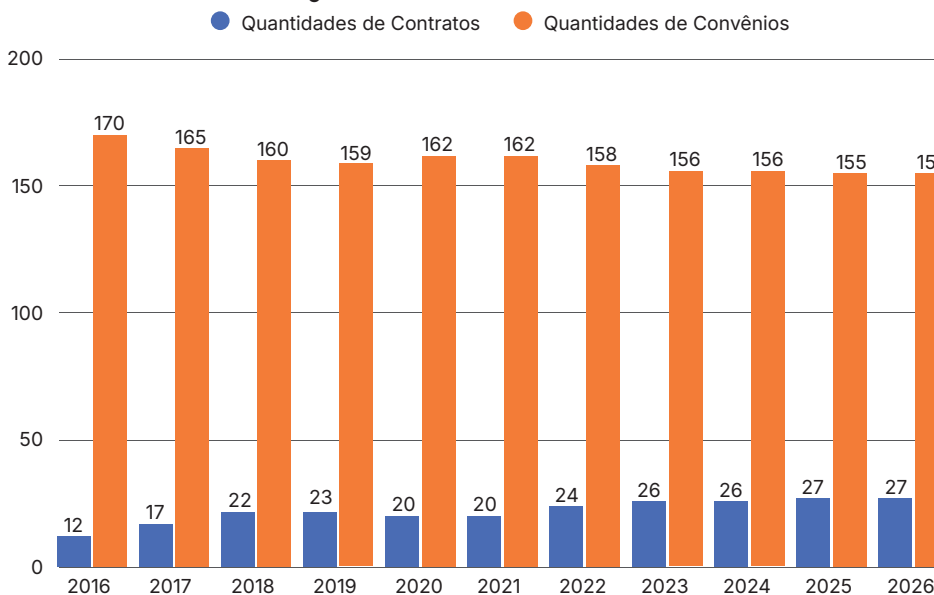
O contexto revela que os valores recebidos por prestadores de serviços quarteirizados dificultam a melhoria da qualidade do transporte escolar.

Outro ponto preponderante para a melhoria da política de transporte escolar é o fortalecimento do regime de colaboração entre estado e municípios, no que se refere ao transporte escolar de alunos da rede estadual. Importante destacar que desde 2004, quando é criado o PNATE, o Estado do Ceará concebeu um modelo de parceria com os municípios, de modo a que estes transportassem os alunos da rede estadual, mediante adesão e assinatura de Termo de Responsabilidade para repasse de recursos financeiros para a execução da ação.

O Gráfico 4 mostra que a quantidade de municípios que não assinaram o termo de adesão para o transporte escolar de alunos da rede estadual,

mesmo com os esforços de melhoria empreendidos pela Secretaria de Educação no que diz respeito ao aumento dos repasses financeiros.

Gráfico 5 – Quantidade de contratos e convênios



Fonte: Queiroz, 2025

O Ceará tinha, em 2016, 12 municípios que se recusaram a aderir ao Termo de Responsabilidade e, em 2026, chega a 27 municípios. Essa recusa representa mais custos para a rede estadual, já que ela vai realizar a oferta do serviço de forma individual. Os municípios também são penalizados com custos adicionais já que também ofertarão o serviço de forma individual, fazendo com que, em muitos casos, uma rota que poderia ser mista acabe sendo atendida por dois veículos, um de cada ente federado, quando apenas um poderia transportar os mesmos estudantes.

Em 2024, o valor correspondente aos 26 municípios que não assinaram o convênio representava 29,7% de todo o recurso da política de transporte escolar da rede estadual do Ceará (Queiroz, 2025). Consequentemente, os municípios também passaram a ter um custo adicional ao ofertar rotas de maneira individual. Esse custo adicional, por falta de acordo de cooperação entre estado e município, poderia representar a aquisição de centenas de veículos escolares ao longo da última década.

Outro ponto relevante para a compreensão do cenário, apontado por Queiroz (2025), refere-se à **relativização dos problemas**. Nesse contexto, as regionais de ensino acumulam a função de fiscalizar e, ao mesmo tempo, de atuar na articulação para a assinatura do Termo de Responsabilidade do transporte escolar. Essa dupla atribuição cria uma linha tênue na qual, muitas vezes, em nome da manutenção de uma boa relação institucional, os problemas tendem a ser relativizados, o que contribui para o agravamento do cenário apresentado. Soma-se a isso a existência de uma cultura de naturalização, por parte de algumas comunidades, da ausência de transporte escolar em períodos chuvosos, o que também contribui para a perpetuação das dificuldades.

Conforme aponta Queiroz (2025), em fala de coordenadores regionais de ensino:

A gente tem o SIGE de transporte, onde é para que todas as questões de transporte sejam registradas lá. Eu confesso que, na prática, não roda muito bem, às vezes, no município, principalmente onde a gente tem o termo de referência, porque quase sempre o município se ressentia quando a gente faz o registro no sistema, gera ali um certo melindre. Então, na

prática, a gente acaba não... as escolas não querem fazer, não querem gerar ali nenhum ruído, então a gente utiliza muito mais essa comunicação interna do que, às vezes, o próprio sistema. O que é muito ruim, porque não gera o dado para o monitoramento da política, então pode gerar um falso positivo. Mas essa, pelo menos, é uma realidade nossa, que agora a gente só tenha um município, acho que umas duas ou três vezes a gente fez algum registro no sistema, porque eles também são notificados e isso gera ali um certo ruído. (Coordenador de Crede, entrevista)

Ponto reforçado por outro coordenador regional:

É uma relação complexa. Por que? Porque nós fazemos dois papéis diferentes nesse processo dessa relação institucional. A cada início de ano nós somos responsáveis por negociar o termo de responsabilidade que o município vai assinar onde ele se compromete ali a realizar o transporte escolar dos alunos do ensino médio. Ao mesmo tempo nós somos responsáveis por fiscalizar esse serviço, ou seja, quem negocia o termo de responsabilidade diretamente com o prefeito e a prefeita, no primeiro momento são os Coordenadores de Crede e também somos nós através da Célula de Cooperação com os Municípios que somos responsáveis por fiscalizar esse mesmo serviço. **Então, isso acaba por se tornar uma relação muito tensa onde a linha de atuação é muito tênue. Por que? Porque a depender de como é que nós lidamos com esse processo de fiscalização nós podemos comprometer a negociação pro ano seguinte, então essa relação ela acaba sendo dúbia porque nós sabemos que nós precisamos fiscalizar e fazemos essa fiscalização, no entanto, a forma como a gente lida com essa fiscalização ela tem que ter aí uma postura muito mediadora e conciliadora dos usuários a fim de não comprometer a negociação no ano seguinte.** (Coordenador de Crede, grifo nosso)

Sobre a naturalização da ausência de transporte escolar por parte das comunidades, Queiroz (2025, p. 292) aponta que:

Há, em muitas localidades, a recorrência anual e histórica de períodos de impossibilidade de acesso à escola na quadra chuvosa. Impossibilidades que são tratadas de forma natural e já incorporadas na cultura por estudantes e gestores, perpetuando um ciclo de acomodação e aceitação

Os elementos apresentados reforçam a necessidade de um olhar atento e urgente para o aprimoramento da política de transporte escolar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados evidenciam um cenário crítico e estruturalmente complexo relacionado à qualidade dos veículos de transporte escolar no Ceará. Se,

por um lado, estado e municípios não dispõem de veículos próprios em quantidade suficiente, por outro, as empresas também não possuem quantidade suficiente de veículos para assumir as licitações e contratações que participam, culminando na quarteirização do serviço, o que resulta na falta de qualificação da frota, com consequente desvalorização da carreira de motorista.

Os dados revelam que o Programa Caminho da Escola se mostra insuficiente para enfrentar o desafio, entregando, em média, 0,7 ônibus para cada município do Nordeste nos últimos 14 anos e 0,74 veículos em média para o Ceará no mesmo período.

Além da quarteirização, ainda não se tem um processo de adesão dos municípios em fazer contratações por lotes, evitando que uma única empresa ganhe e quarteirize o serviço.

Para além desses aspectos, os desafios identificados não se limitam aos aspectos estruturais e operacionais da política, mas envolvem também dimensões institucionais e culturais. A sobreposição de funções das instâncias regionais, que atuam simultaneamente na mediação junto aos municípios e na fiscalização do serviço, tende a produzir uma relativização dos problemas, fragilizando os mecanismos de controle e o registro sistemático das ocorrências. Soma-se a isso a naturalização, em algumas comunidades, da ausência de transporte escolar em períodos chuvosos, o que contribui para a perpetuação de situações que comprometem o acesso e a permanência dos estudantes. Esses elementos reforçam a necessidade de aprimorar os processos de gestão, monitoramento e definição de responsabilidades, de modo a enfrentar de forma mais efetiva as fragilidades da política.

Diante dos dados, todo esse processo histórico culminou no cenário apresentado pelo Ministério Público, em que 70% dos veículos de transporte escolar no Ceará não estão autorizados a transportar estudantes, sendo ainda mais grave o fato de que, em 45 municípios, não há sequer um veículo autorizado para o transporte escolar.

Os problemas também revelam que soluções podem estar disponíveis e atuar de forma a mitigar

alguns dos desafios. Algumas das soluções a serem acionadas consistem em: a) fortalecimento do regime de colaboração, b) aumento de recursos financeiros, c) investimento em tecnologia e sistemas de acompanhamento e monitoramento, d) aquisição de veículos, e) realização de licitações para contratação dos serviços por lote, f) valorização de motoristas e monitores, g) programas robustos de formação, h) melhoria de estradas e, sobretudo, i) não relativização dos problemas por gestores e comunidades, j) compromisso genuíno de governos e dos executores na melhoria da política de transporte escolar em todos os níveis.

Os números revelam não apenas um quadro preocupante, que se relaciona à qualidade e segurança no transporte escolar no Ceará, mas também ao direito à educação de qualidade, que pode ser afetado não apenas no acesso e permanência, mas na qualidade, segurança, assiduidade e pontualidade do transporte escolar.

Os dados do painel do MPCE indicam falhas sistemáticas de vistoria, baixa regularização e ausência de controle operacional. Melhorar esse serviço é urgente e necessário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Acompanhamento do SETE. [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYWJmZmFmYjEtYjRlYS00NjI4LWl3OGYtZDMwMjEzYWZhZTcwliwid-Ci6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWl3LTcwYmRiNmY0NTlkNSJg>. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 20, de 2023.** Brasília, DF: FNDE, 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 2, de 2024 (PAR).** Brasília, DF: FNDE, 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar (SETE). Brasília, DF: FNDE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/transporte-escolar/sete>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Panorama da educação básica no Brasil.** Brasília, DF: INEP, 2019.

BURNETT, Nicholas. **Education for all: global monitoring report.** Paris: UNESCO, 2011.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). Painel de monitoramento do transporte escolar. [s.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZW5ZWQ3MjAtYjYwY0NS00YzIxLTlhNW5MmQoZTQ3liwid-Ci6ImNmIzNjZmLWUwMTItNGQ4Ni1iMGNhLWUwYjU2MjIzZTlmMSJg>. Acesso em: 14 abr. 2026.

FARENZENA, Nalú. **Financiamento da educação básica no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Nota técnica nº 88: *construção e validação do índice de ruralidade*. Fortaleza: IPECE, 2026. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2026/02/NT_88.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

PERGHER, Carolina Jordânia. **Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul:** *configuração de competências e de relações intergovernamentais na oferta e no financiamento*. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

QUEIROZ, Paulo Alexandre Sousa. **Política de transporte escolar e regime de colaboração:** *um estudo de caso em municípios cearenses*. 2025. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2025.

VAN RISTELL, Jessica; ENOCH, Marcus; QUDDUS, Mohammed; HARDY, Peter. **Expert perspectives on the role of the bus in school travel**. Municipal Engineer, London: ICE Publishing, v. 166, n. ME1, p. 53–58, mar. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1680/muen.11.00041>

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional no Brasil:** *introdução histórica*. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

Arlane Markely dos Santos Freire ¹

Sandra Maria Zákia Lian Sousa ²

Maria Luiza Rodrigues Flores ³

POLÍTICAS PARA LA PRIMEIRA INFANCIA Y GOBERNANZA COLABORATIVA EN PROGRAMA MÁS INFANCIA CEARÁ

Resumo

O artigo analisa o delineamento de uma política pública implementada em colaboração entre o governo estadual e governos municipais, fundações privadas e organizações filantrópicas no âmbito do Programa Mais Infância Ceará. Inicialmente, são apresentadas algumas ações desenvolvidas em parceria e voltadas à primeira infância, com foco no eixo Tempo de Aprender e no papel estratégico do Projeto Coalizão Ceará. A fundamentação teórica se apoia nos conceitos de governança, em diálogo com as estratégias da Nova Gestão Pública. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de normativas e relatórios do Programa. Os resultados parciais evidenciam uma expressiva expansão das parcerias entre fundações privadas e governos no campo das políticas de Educação Infantil voltadas às redes municipais a partir de 2020. Observa-se que a consolidação dessas ações ocorre mediante um Regime de Colaboração que articula o Estado e múltiplos atores não estatais. Por fim, o trabalho sinaliza a necessidade de se investigar criticamente as repercussões desse modelo de governança colaborativa para o fortalecimento da autonomia da gestão municipal e da gestão escolar e para a promoção efetiva da equidade e da qualidade no acesso à Educação Infantil.

Palavras-chave: Educação Infantil. Governança Colaborativa. Programa Mais Infância. Coalizão Ceará.

Resumen

Este artículo analiza el diseño de una política pública implementada en colaboración entre el gobierno estatal (el estado) y las municipalidades, las fundaciones privadas y las organizaciones filantrópicas en el marco del Programa Más Infancia Ceará. Inicialmente, se presentan algunas acciones desarrolladas en colaboración y enfocadas en la primera infancia, con énfasis en el eje "Tiempo para Aprender" y el rol estratégico del Proyecto Coalición Ceará. El marco teórico se fundamenta en los conceptos de gobernanza, en diálogo con las estrategias de la Nueva Gestión Pública. Desde una perspectiva metodológica, se trata de una investigación exploratoria, basada en la revisión bibliográfica y el análisis documental de reglamentos e informes del Programa. Los resultados parciales muestran una expansión significativa de las alianzas entre fundaciones privadas y gobiernos en el ámbito de las políticas de Educación Infantil dirigidas a redes municipales a partir de 2020. Se observa que la consolidación de estas acciones se produce a través de un Régimen Colaborativo que articula el Estado y los múltiples actores no estatales. Finalmente, el trabajo señala la necesidad de investigar críticamente las repercusiones de este modelo de gobernanza colaborativa para fortalecer la autonomía de la gestión municipal y gestión escolar para la promoción efectiva de la equidad y la calidad en el acceso a la educación infantil.

Palabras-clave: Educación infantil. Gobernanza colaborativa. Programa Más Infancia. Coalición Estatal de Ceará.

1 Doutoranda em educação (USP); Professora de rede municipal do Crato-CE; arlanemarkely@usp.br; <https://orcid.org/0000-0003-3929-1629>

2 Doutora em educação; Professora colaboradora da Universidade de São Paulo (USP); Email: sanzakia@usp.br <https://orcid.org/0000-0001-5171-8301>

3 Doutora em educação; Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); malurflores@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6577-681X>

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar como vem se delineando, no estado do Ceará, a colaboração no âmbito do Programa Mais Infância, abrangendo as ações e as responsabilidades envolvendo os governos municipais, o governo estadual, algumas fundações privadas e organizações filantrópicas. O texto se relaciona a uma pesquisa de doutorado em andamento, vinculada à Linha de Pesquisa "Estado, Sociedade e Educação" do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP), a qual tem como objeto de estudo as repercussões do Projeto Coalizão Ceará para a melhoria da qualidade da Educação Infantil. Essa iniciativa é apresentada nos documentos oficiais como uma estratégia de governança colaborativa orientada à formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância. No âmbito do Programa Mais Infância Ceará, a Coalizão estrutura sua atuação em quatro eixos: Educação Infantil, parentalidade, gestão e cidades.

A escolha desta temática se justifica pela relevância do Programa Mais Infância Ceará, estabelecido como política pública permanente no referido estado, bem como pelos resultados relacionados à sua implementação nos relatórios das instituições envolvidas. A implementação das ações do Programa ocorre via Regime de Colaboração, envolvendo o governo do estado – sob a coordenação da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS) –, municípios, entidades e fundações privadas, sendo que, parte dessas ações se articulam com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE) para seu desenvolvimento.

De acordo com Santana *et al.* (2022a), o Programa Mais Infância é o responsável por reunir, de forma articulada, o maior número de programas e projetos voltados às crianças, sendo organizado e executado em parceria com 11 secretarias do governo estadual e gerido pela SPS. Nesse contexto, observam-se a consolidação e a operacionalização de ações distribuídas em eixos estruturantes, conforme estabelece a Lei nº 17.380, de 5 de janeiro de 2021: (1) Tempo de Nascer, (2) Tempo de Crescer, (3) Tempo de Brincar e (4) Tempo de Aprender.

Considerando o exposto, o presente texto se organiza em três partes. A primeira aborda conceitos de governança e as novas formas de planejamento e gestão de políticas públicas. A segunda, apresenta a estrutura organizacional e as principais ações do Programa no âmbito das políticas voltadas à primeira infância, com destaque para a análise da implementação do Eixo Tempo de Aprender, especialmente no que se refere às estratégias direcionadas à Educação Infantil nos municípios cearenses. Discute-se, de forma breve, o papel do Projeto Coalizão Ceará nesse contexto, explorando sua atuação, finalidades e modelo de organização do Programa. Por fim, destacam-se aspectos que demandam aprofundamento sobre eventuais repercussões da governança colaborativa na qualidade da educação infantil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O conceito de governança tem sido utilizado para definir novos processos na tomada de decisão, que envolvem o Estado, atores públicos e privados. No contexto do setor público, essa concepção deriva principalmente das reformas que emergiram a partir da década de 1980, promovendo a formulação e a implementação de políticas com a participação de atores diversos, contemplando a sociedade civil, por exemplo, organizações com e sem fins lucrativos.

Bevir (2011), ao tratar da genealogia da governança, esclarece que esta se refere à organização e à ação pública, cujas novas formas surgem a partir de duas ondas analiticamente distintas da reforma do setor público. A primeira onda de reformas sustenta o argumento de que o Estado precisa ser menos burocrático para se tornar mais eficiente, transferindo, assim, organizações e atividades para o setor privado. Nesse contexto, o Neoliberalismo, a Nova Administração Pública (*New Public Management*) e a Terceirização ganham espaço, pois são conceitos econômicos associados às reformas que a serem instauradas. A segunda onda associa-se a conceitos sociológicos de racionalidade – a Terceira Via, a governança *joined-up* e redes e parcerias.

Em termos de gestão pública, as formas como a governança tem se estabelecido articulam, por

meio de espaços deliberativos, novas formas de participação de instituições, sejam elas públicas ou privadas. De acordo com Martins e Joppert (2011, p. 1), a governança pública propõe "[...] escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais holística de governo em relação com a sociedade, diferentemente dos enfoques estatais da administração pública e intraorganizacional da nova gestão pública". A atuação do Estado e a forma como as políticas vão sendo implementadas demonstram um cenário mais amplo de organização, que envolve tanto agentes públicos quanto privados.

Segundo Bevir (2011), a governança pode ser compreendida como qualquer padrão de regras que emerge quando o Estado negocia com outros atores a implementação de políticas públicas, ou quando exerce pouca ou nenhuma intervenção direta, abrindo espaço para formas descentralizadas e híbridas de coordenação.

Observa-se, assim, um aumento significativo da atuação de atores não estatais na formulação e execução de políticas, inclusive na área da educação, em que práticas e orientações podem estar alinhadas aos princípios da governança colaborativa.

Conforme argumentam Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa pode ser compreendida como um processo no qual atores estatais e não estatais participam diretamente da tomada de decisões coletivas, com o propósito de alcançar resultados compartilhados. Tal concepção permite entender a governança colaborativa não apenas como uma estratégia de cooperação, mas também como uma forma concreta de influenciar a formulação de políticas públicas e de interagir com as capacidades institucionais do Estado, contribuindo para a redefinição de papéis, responsabilidades e mecanismos de ação. A forma como os atores envolvidos se articula colabora na definição de uma agenda, a qual, no entanto, depende de clareza com relação às suas finalidades.

O sucesso da governança colaborativa depende de variáveis contextuais, como a existência de instituições mediadoras eficazes, confiança entre os parceiros, clareza nos objetivos e mecanismos de *accountability*. O modelo de Ansell e Gash (2007;

2008), amplamente adotado na literatura, destaca que o processo colaborativo é composto por ciclos de interação entre os atores envolvidos, sendo condicionado por fatores como liderança facilitadora, recursos compartilhados e arranjos institucionais inclusivos.

No campo da educação, por exemplo, a governança colaborativa tem sido mobilizada tanto como estratégia de implementação de políticas quanto como mecanismo de participação de múltiplos atores. Entre suas formas de materialização, destacam-se as coalizões, que surgem como arranjos institucionais capazes de articular os setores público e privado na gestão de políticas educacionais.

A inserção de fundações privadas, institutos empresariais e outras organizações em parceria com o poder público ao tempo em que pode ampliar o escopo dessa governança, também passa a incidir na formulação da agenda política, bem como na sua condução. Nesse cenário, embora a governança colaborativa se apresente como uma alternativa para lidar com a complexidade das políticas educacionais, ela demanda uma análise crítica quanto às suas repercussões nas condições de participação de todos os atores, na correlação de forças que se estabelece entre os interesses em disputa e na transparência nos processos decisórios.

3 METODOLOGIA

O estudo adotou os procedimentos metodológicos da pesquisa exploratória, com o intuito de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca do objeto ora estudado. Segundo Gil (2008), tais pesquisas têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Esse tipo de pesquisa, "[...] habitualmente, envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso" (Gil, 2008, p. 27). O estudo aqui apresentado constituiu-se a partir de um processo de revisão bibliográfica de trabalhos que tratam principalmente sobre governança e governança colaborativa. E, em relação aos documentos da política, a metodologia

se apoiou na análise documental, contemplando materiais do Programa Mais Infância Ceará.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Desde 2015, o governo do estado do Ceará tem promovido diversas ações voltadas para a primeira infância por meio do Programa Mais Infância Ceará. Criado no primeiro mandato de Camilo Santana (2015-2018), filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o Programa se consolidou como parte da política pública de Estado, traçando estratégias intersetoriais que abrangem a assistência social, a saúde e a educação. Suas ações são desenvolvidas por meio do Regime de Colaboração entre governo estadual e municípios, além de parcerias firmadas com grupos de natureza privada. Com a finalidade de fortalecer sua atuação, especialmente junto a famílias em situação de vulnerabilidade, o Programa criou iniciativas específicas para cada eixo de atuação.

Posteriormente, em 2019, é instituída a Coordenadoria de Educação e Promoção Social (Coeps), articulada ao Programa Mais Paic e ao Programa Mais Infância. Entre suas atribuições, destaca-se a intenção de promover, intersetorialmente, ações socioeducacionais relativas à criança e à juventude. A Coeps é responsável por planejar, coordenar, implementar e acompanhar os programas que envolvam promoção social e educação. A coordenadoria conta com duas células: a Célula de Apoio e Desenvolvimento da Educação Infantil (Cadin) e a Célula de Integração Escola, Família, Comunidade e Rede de Proteção (Ciefp). Suas atividades para a primeira infância são desenvolvidas por meio de Regime de Colaboração, sendo responsável por apoiar técnica e pedagogicamente os municípios na construção e na implementação de políticas municipais e de ações educativas voltadas para o desenvolvimento integral na primeira infância (Santana et al., 2022b).

O monitoramento e a avaliação do Mais Infância foram ações previstas desde o seu delineamento, as quais são executadas por meio de iniciativas setoriais e intersetoriais. A tomada de decisões quanto à política se utilizou, inicialmente, da análise e resultados de

dados coletados referentes a famílias beneficiárias do Cartão Mais Infância, que teve entre suas proposições, traçar o perfil das famílias beneficiadas e descrever suas condições socioeconômicas e desenvolvimento infantil das crianças. Há uma coordenação específica para gestão do Mais Infância – por exemplo, do Cartão Mais Infância Ceará –, cabendo aos municípios, através de suas respectivas secretarias, firmar parceria junto ao governo estadual para o desenvolvimento das ações do Programa.

Com publicação da Lei n.º 17.380, de 05 de janeiro de 2021, atualiza-se a formulação do Programa Mais Infância e se estabelecem os quatro eixos que o estruturam: (1) Tempo de Nascer, (2) Tempo de Crescer, (3) Tempo de Brincar e (4) Tempo de Aprender. Cada eixo possui finalidades específicas que vão do cuidado materno infantil ao acesso à Educação Infantil, que corresponde ao Tempo de Aprender, contemplando, assim, os serviços de educação, saúde e assistência social. No Art. 8º da Lei, fica claro que as ações do Programa Mais Infância são prioritariamente assumidas de forma direta pelo poder público, podendo este efetivar parcerias com o setor privado, conforme a legislação vigente. Dentre suas principais ações, destacam-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin) e a implantação de Centros de Educação Infantil (CEIs) para ampliar a oferta de vagas para crianças em creche e em pré-escola (Ceará, 2021).

De acordo com pesquisa realizada por Rolim (2022), o eixo Tempo de Aprender compreende o acesso à Educação Infantil como direito, assim como a garantia do desenvolvimento integral da criança, por meio da construção e qualificação dos CEIs, formação de professores/as e gestores/as da Educação Infantil. Foi estabelecida como meta a construção de 167 CEIs, porém, até dezembro de 2018, desse total, foram entregues apenas 39, ou seja, 23,3% da meta prevista. Partindo-se desse contexto, os projetos destinados à educação vão se ampliando a partir do ano de 2020, imersos no pilar do Tempo de Aprender. De acordo com Santana (2022b), também fazem parte das ações que objetivam a melhoria da qualidade da Educação Infantil, o desenvolvimento do material

estruturado da Educação Infantil e a contratação dos articuladores do Mais Infância.

Desde então, o Programa vem se consolidando como principal política estadual voltada à primeira infância. Antes de sua instituição, foi realizado um diagnóstico do contexto com o apoio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), que considerou os principais indicadores relacionados à infância, tornando-se referência na constituição de políticas específicas direcionadas às crianças cearenses.

No âmbito da coleta e gerenciamento de dados, duas plataformas foram desenvolvidas para auxiliar na gestão dos programas e projetos do Mais Infância Ceará: a Big Data e a Plataforma Mais Infância. A primeira, a Big Data, é uma plataforma que apresenta indicadores sobre auxílios sociais de educação, moradia, trabalho e renda; foi desenvolvida pelo Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará (Íris) e pelo Programa Cientista Chefe da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico (Funcap) e da SPS. A segunda, a Plataforma Mais Infância Ceará, foi criada pelo mesmo grupo com o propósito de acompanhar as ações do Programa, e é uma ferramenta de gestão que auxilia na tomada de decisões (Santana *et al.*, 2022b).

Nessa esteira, a partir da aplicação do protocolo Primeira Infância para Adultos Saudáveis (PIPAS), foram realizadas oficinas de planejamento estratégico em novembro de 2019 e em fevereiro de 2020, com o intuito de construir um plano de ação, orientado por nove objetivos estratégicos prioritários, com especificação dos resultados esperados, das macroações, dos prazos, dos responsáveis e de corresponsáveis. Dentre os nove, em relação à educação, destacam-se: "[...] garantir o acesso à creche às crianças das famílias mais vulneráveis" (6º objetivo) e "[...] promover a melhoria da qualidade da educação infantil" (7º objetivo). Para a criação desse plano de ação, além dos titulares e técnicos que compõem o Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil (CPDI), também participaram representantes das

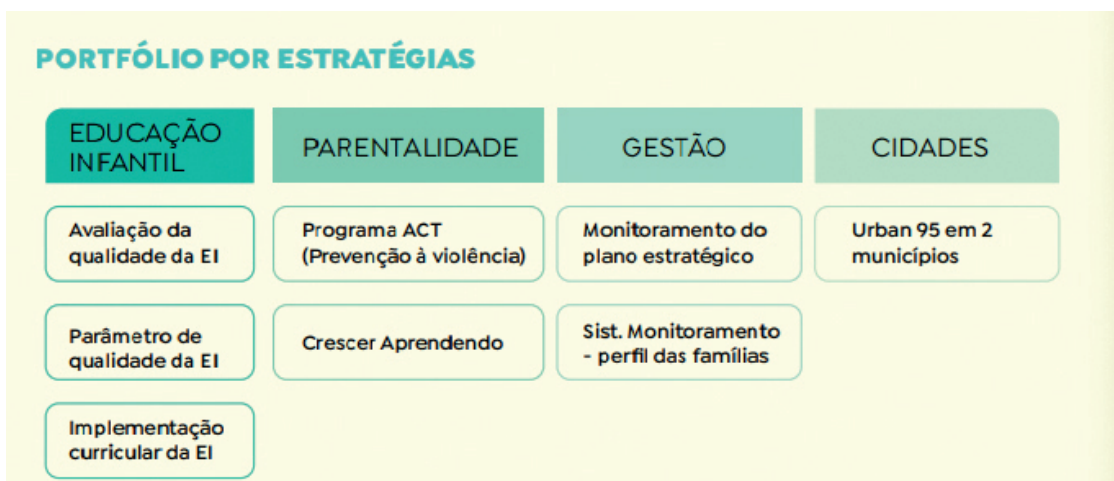
fundações e especialistas convidados. A partir da identificação dos principais aspectos que precisavam ser melhorados, o grupo estabeleceu soluções para adequar as políticas públicas com os resultados desejados até o ano de 2022. Associadas aos resultados desejados até o ano de 2022, foram estabelecidas estratégias para a Educação Infantil, voltadas à avaliação da qualidade, à definição de parâmetros de qualidade e à implementação curricular (Santana *et al.*, 2022b). Assim, foram construídas ações macro operacionais com um "grupo espelho" de municípios, que passou a ser intitulado de "Coalizão Ceará" (Santana *et al.*, 2022b; Ceará, 2021).

O projeto teve início a partir do processo de diagnóstico realizado por meio do PIPAS, subsidiando as tomadas de decisões quanto ao planejamento estratégico dos eixos (Santana *et al.*, 2022b). De acordo com Andrade e Rebehy (2024, *online*) a Coalizão definiu a priorização de quatro metas para o período 2020-2022:

- Ampliar o percentual de crianças das 48 mil famílias mais vulneráveis em atividades de estimulação integral;
- Reduzir a violência doméstica contra crianças;
- Promover a melhoria da qualidade da Educação Infantil;
- Desenvolver um modelo de gestão integrada para as políticas de primeira infância para as famílias mais vulneráveis.

É nesse cenário que ações que já vinham sendo desenvolvidas a partir do eixo Tempo de Aprender vão se ampliando a partir da Coalizão, assim como novas iniciativas surgem. Nesse cenário, consolidam-se ações específicas de cada eixo do Programa Mais Infância, direcionadas ao grupo de 24 municípios-piloto que compõem a Coalizão Ceará, criando-se assim um portfólio de projetos. As estratégias específicas desse portfólio foram divididas em quatro eixos, conforme demonstrado na Figura 1, a seguir: Educação Infantil, parentalidade, gestão e cidades (Santana *et al.*, 2022b).

Figura 1. Portfólio por estratégias dos eixos da Coalizão Ceará



Fonte: Santana *et al.* (2022b).

Em 2021, como parte das ações estratégicas do eixo Tempo de Aprender, no âmbito do Programa Mais Infância, é lançado o material de formação para professores(as) da Educação Infantil em parceria com a Associação Nova Escola, produção financiada pela Fundação Lemann e pelo Itaú Social. Nesse mesmo ano, também se consolida o ciclo de formação continuada em rede para professores(as) e gestores(as) da Educação Infantil. O ciclo de formação envolve acompanhamento e monitoramento da Seduc e das Credes, articulação regional do Mais Infância, secretarias municipais de educação e gestores(as) escolares. Além disso, envolve também a aplicação de instrumentos para "mensuração da qualidade da educação infantil" em 12 municípios que compõem o grupo da Coalizão Ceará, com objetivo de, a partir do diagnóstico, informar a gestores(as) os caminhos para melhoria da qualidade, tratando-se, assim, de uma avaliação externa da Educação Infantil (Santana *et al.*, 2022b).

A avaliação, inserida como uma das ações do Eixo Educação Infantil da Coalizão, está dividida em dois eixos: a avaliação dos ambientes e a avaliação das aprendizagens. Elaborada pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social da Universidade da Universidade de São Paulo (LEPES/USP), a proposta de avaliação utiliza da Escala de Avaliação dos Ambientes de Aprendizagens dedicados à Primeira Infância (EAPI), e é composta por quatro instrumentos: um roteiro de observação, um roteiro de entrevista com o(a) professor(a) da turma observada, um roteiro de entrevista com o(a)

diretor(a) da unidade visitada e um questionário a ser preenchido por pais e/ou responsáveis pelas crianças. Uma das intenções dessa iniciativa, em parceria com a FMCSV, é que a avaliação seja incorporada aos sistemas da Seduc-CE, permitindo ao governo avaliar todos os municípios a partir de 2022 (Santana *et al.*, 2022b). Trata-se, portanto, do Sistema de Avaliação Permanente da Educação Infantil (SAPI), que surge no âmbito da assessoria técnica da Seduc-CE aos municípios, com o desígnio de implementar avaliações diagnósticas com base em indicadores alinhados aos Parâmetros para a Promoção da Qualidade e Equidade da Educação Infantil Cearense, aplicado em 2021 e em 2024.

Com o intuito de fortalecer o eixo da parentalidade, o governo estadual, em parceria com a United Way Brasil, cria e implementa, no ano de 2021, o Programa Crescer Aprendendo. Esse Programa aborda temas transversais interligados ao desenvolvimento integral das crianças, como alimentação saudável, papel da família e saúde infantil, tendo como premissa apoiar famílias e fortalecer sua parceria com a escola. Desenvolvido inicialmente nos municípios da Coalizão e em conjunto com a Seduc-CE, seu ciclo de formação envolve equipe estadual, municipal, gestão e professores da Educação Infantil.

As atividades do Programa Crescer Aprendendo iniciam-se em 2021, de forma remota, contemplando inicialmente os municípios inseridos na Coalizão, com posterior expansão para outras redes de ensino nos anos seguintes. Destinado às famílias com crianças de

o a 6 anos matriculadas em instituições de Educação Infantil, o Programa busca fortalecer o convívio familiar e comunitário por meio das atividades elaboradas entre a organização filantrópica, o governo do estado e as secretarias de educação. Em 2024, o Programa já havia sido implementado em 48 municípios. Além dessa iniciativa, outras ações foram desenvolvidas por meio do Programa Família+, concebido em parceria com a Fundação Bernard van Leer. Em operação em 79 municípios, oferece apoio psicossocial às famílias das crianças e amplia o alcance das políticas voltadas ao fortalecimento das relações familiares na primeira infância (Ceará, 2024, online; Tecnologia Social, 2023, online).

É importante ressaltar que há diferenças quanto a definição entre os eixos do Programa Mais Infância Ceará e aqueles adotados no planejamento da Projeto Coalizão Ceará.

Desde a criação do Programa, em 2015, a maior parte das ações voltadas à Educação Infantil tem como principal referência o eixo Tempo de Aprender. Entre 2015 e 2022, os projetos vinculados a esse eixo concentraram-se na ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil e na formação de professores e gestores. É nesse contexto que se inserem as estratégias do Projeto Coalizão Ceará, iniciadas em 2020, articuladas com os objetivos do Programa Mais Infância.

Com a conclusão do último ciclo, em 2024, gestores públicos e representantes das fundações foram “unânicos em destacar princípios fundamentais da governança colaborativa como peça essencial para o sucesso da coalizão” (Andrade; Rebehy, 2024, online, n.p.). O Projeto pode ser assim compreendido como um elemento-chave no processo de governança das políticas com participação de atores diversos, a exemplo do conjunto de grupos compostos por fundações filantrópicas.

O portfólio da Coalizão previu ações de acordo com cada eixo (Educação Infantil, Parentalidade, Gestão e Cidades), considerando critérios específicos e com base em dados disponíveis na plataforma Mais Infância, que monitora ações das 11 secretarias e do Big Data. Uma das ações importantes, previstas pelo Programa, foi a construção do documento “Parâmetros

para a Promoção da Qualidade e Equidade da Educação Infantil Cearense”, realizada entre os anos de 2020 e 2021. Essa ação envolveu o governo do estado do Ceará, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Seduc, representantes da Educação Infantil das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), da FMCSV e da Secretaria de Educação de Fortaleza. No mesmo período, em 2021 ocorreram articulações com pesquisadoras da Universidade de São Paulo (USP) para implementação do Programa ACT, com ações voltadas à prevenção da violência nos 24 municípios da Coalizão Ceará. O corpo técnico do Programa ACT, que atua junto aos municípios, é composto de profissionais responsáveis pelo acompanhamento familiar dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (Santana et al., 2022b; Ceará, 2021, Santana, 2022a).

A partir de análise preliminar, evidenciamos que as iniciativas voltadas para a primeira infância no Ceará, ao firmarem parcerias com fundações e organizações filantrópicas que atuam diretamente, desde 2020, têm expandido suas ações à Educação Infantil das redes municipais de ensino através, principalmente, das estratégias estabelecidas pelo Programa Mais Infância. Essa expansão talvez nos revele que há uma ampliação da presença dessas fundações na educação cearense, a qual traz desdobramentos na gestão da Educação Infantil dos municípios, influenciando na formulação de políticas educacionais, na formação docente, no processo de avaliação da qualidade Educação Infantil no estado do Ceará.

Como bem aponta Vidal et al. (2025), ao analisar as metas do Plano Estadual de Educação do Ceará (2016 - 2024), a política educacional cearense possui desafios a serem enfrentados, entre eles, a discussão sobre os limites do Regime de Colaboração no Ceará e o atendimento à educação básica com equidade e a qualidade da educação.

No âmbito da Educação Infantil, com a expansão recente das parcerias público-privada em suas múltiplas dimensões (Adrião; Domiciano, 2018), torna-se importante investigar as repercussões de tal estratégia política, caracterizada como de governança colaborativa, para a melhoria da

qualidade educacional. Para isso, é essencial entender os fundamentos ideológicos, políticos e econômicos que sustentam essas relações.

No caso das ações que vão sendo desenvolvidas a partir do Programa Mais Infância, observa-se que, a partir de sua configuração, envolvendo atores públicos e privados, vai se constituindo um modelo de gestão em rede. Nesse arranjo, delineia-se uma forma de governança na qual a inserção de grupos de interesse privado não se limita à prestação de serviços, estendendo-se à participação direta na implementação de políticas públicas. As evidências apresentadas até aqui indicam o papel crescente que essas fundações passam a desempenhar junto ao governo estadual e aos municípios. Tal atuação encontra respaldo tanto na legislação produzida pelos próprios entes governamentais quanto no conjunto de reformas da gestão pública, especialmente aquelas impulsionadas a partir da década de 1990, com a Reforma do Estado, que instituíram novas formas de relação entre os setores público e privado. Nesse sentido, compreender como se dá a articulação desses atores em torno do Estado, no contexto da formulação e implementação das estratégias vinculadas ao Programa, implica também analisar os modos pelos quais a gestão pública incorpora fundações de natureza privada em seus processos decisórios.

Argumenta-se, também, que a própria Coalizão Ceará tem como propósito a melhoria da qualidade da Educação Infantil, evidenciando que há finalidades compartilhadas por parte dos entes que a compõem. Ou seja, há interesses comuns entre os diferentes setores, com estratégias definidas a serem executadas. Dessa forma, pode-se indicar que a governança das ações do Programa Mais Infância Ceará ocorre de forma colaborativa, envolvendo tanto decisões junto aos governos quanto a participação de atores não estatais. Para além desses argumentos, definimos a governança colaborativa como sendo um modelo de gestão em rede que envolve os níveis de governo e/ou esferas pública, privada e cívica nos processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012, p. 2). Analisar as políticas públicas conduzidas sob o princípio da governança colaborativa é um

desafio que envolve entender as convicções que acompanham as ações e quais efeitos elas têm. Espera-se obter evidências que permitam aquilatar se e como estas contribuíram com a qualidade da Educação Infantil das redes municipais investigadas nessa pesquisa.

Diante desse cenário, em continuidade da pesquisa, surge o desafio de compreender a concepção de qualidade subjacente às três estratégias: (i) acesso, (ii) equidade e (iii) democratização da educação e as repercussões da governança colaborativa para o fortalecimento da autonomia municipal. Assim, torna-se necessário investigar a composição dessa coalizão; se as relações estabelecidas se pautam na participação; se sim, quem são os sujeitos que participam; se relações democráticas se efetivam; quais as condições oferecidas pelo governo estadual aos municípios e qual o potencial da Coalizão Ceará para fortalecer a gestão municipal. Pensar acerca dos seus desdobramentos, também implica analisar seus impactos na articulação intersetorial das políticas públicas voltadas à primeira infância. A pesquisa também poderá evidenciar a noção de qualidade da Educação Infantil subjacente ao Programa Mais Infância Ceará. Nesse sentido, concordamos com Diógenes e Silva (2022) ao afirmar que nenhuma política pública é destituída de intenções.

5 ALGUNS DESTAQUES

Podemos compreender, pelas análises realizadas até o momento de realização da pesquisa, que as iniciativas identificadas apresentam como objetivo central apoiar a política integrada à primeira infância, o que ocorreria, segundo os documentos analisados, de forma planejada e estratégica. Os trabalhos desenvolvidos pela SeduCE, no âmbito do Projeto Coalizão Ceará, também referem como objetivo favorecer o funcionamento do Regime de Colaboração entre governo e municípios. O cenário apresentado permite visualizar que a partir da instituição do Projeto foram firmados acordos e criados programas específicos a fim de fortalecer as políticas públicas destinadas à Educação Infantil. Além disso, evidenciou-se como o Programa Mais Infância tem se expandido à medida que suas iniciativas são implementadas ao longo dos anos. Observou-se, também, que sua consolidação tem ocorrido por

meio do envolvimento de diferentes atores, públicos e privados, materializando, assim, uma gestão com características de uma governança colaborativa. Por fim, entendemos que as análises sobre a perspectiva desse modelo de governança implementada no Programa em tela poderão, ainda, evidenciar que

a presença ativa de grupos privados não apenas amplia a capacidade de ação estatal, mas pode introduzir dinâmicas que reconfiguram prioridades, agendas e mecanismos de regulação das políticas públicas, podendo vir a fragilizar a gestão democrática educacional e escolar.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, C.; REBEHY, S. **Unidos pela primeira infância no Ceará**. *Stanford Social Innovation Review* – Brasil. Online [s.d].
- ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. **A educação pública e sua relação com o setor privado**: implicações para a educação infantil. Campinas: Autores Associados, 2018
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-71, 2007.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 18, n. 4, out. 2008, p. 543-571.
- BEVIR, M. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**, v 19 (39), p 103 -114. 2011
- CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Um Ceará com o olhar para a Educação Infantil**. 2021. Online.
- CEARÁ. Secretaria da Educação. **Parentalidade positiva é estratégia para o fortalecimento psicossocial das famílias**. Ascom SEDUC, 23 maio 2024.
- DIÓGENES, E. M. N.; S., T. R. Desenho institucional do Programa Alfabetização na Idade Certa. **Revista Docentes**, v. 7, n. 19, p. 63-71, 2022.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. Uma estrutura integrativa para governança colaborativa. **Revista de Pesquisa e Teoria em Administração Pública**, Volume 22, Edição 1, jan. 2012.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- MARTINS, H. F.; JOPPERT, M. P. Governança contemporânea, mercados e redes. **Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento**, v. 1, 2011
- ROLIM, F. A. R. **Avaliação de políticas públicas para a infância na cidade de Fortaleza**: o Programa Mais Infância Ceará. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

SANTANA, O.M. M. L.; SOUSA, L. V. A; GOMES, L. G. A; SOARES, M.D. A; MACEDO, J.A.F; MACHADO, M. M. T.; ADAMI, F. **Histórico e monitoramento do Programa Mais Infância Ceará**: Relato de experiência. Revista Brasileira de Avaliação, 11(3 spe), e112922, 2022a.

SANTANA, O.M. M. L; GOMES, L. G. A; SOARES, M.D. A; LEITE, M. O.T; OLIVEIRA, A.G.L.S. O. (Org.). **Programa Mais Infância Ceará**: de programa a política / [recurso eletrônico]. Fortaleza: SEDUC, 2022b.

TECNOLOGIA SOCIAL. **Conheça o Programa ACT**: tecnologia social implantada no Ceará para o fortalecimento da parentalidade positiva e da educação com afeto [12 maio 2023, Tecnologia Social]. 2023. Online.

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G.; REGO, J. L.C .; ESTRELA, E. N. 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.

***EDUCATION FINANCING AND PERFORMANCE: Evidence from ICMS as an Incentive
Mechanism for Municipalities*****Resumo**

Este artigo analisa os mecanismos de transferências interfederativas voltados à melhoria educacional, com base no modelo de agente-principal. O objetivo é compreender como as regras de distribuição da cota-parte do ICMS podem induzir incentivos aos gestores municipais para elevar a qualidade da educação básica. Metodologicamente, desenvolve-se um modelo teórico que explicita a relação entre estados (principal) e municípios (agentes), complementado por análise comparativa das legislações estaduais. Os resultados indicam que contratos baseados em objetivos claros, recompensas proporcionais ao esforço e indicadores de desempenho são mais eficazes em alinhar incentivos e reduzir problemas de risco moral. Evidências sugerem que modelos adotados por Ceará e Pernambuco, especialmente aqueles baseados em resultados educacionais, apresentam maior potencial de efetividade. Conclui-se que o desenho institucional das regras de rateio é determinante para a melhoria dos resultados educacionais.

Palavras-chave: Agente-Principal, Educação Básica, Cota-Parte do ICMS.

Abstract

This article analyzes intergovernmental transfer mechanisms aimed at improving education, based on the principal-agent model. The objective is to understand how the distribution rules of the ICMS revenue-sharing scheme can create incentives for municipal managers to enhance the quality of basic education. Methodologically, a theoretical model is developed to explain the relationship between states (principal) and municipalities (agents), complemented by a comparative analysis of state-level legislation. The results indicate that contracts based on clear objectives, rewards proportional to effort, and performance indicators are more effective in aligning incentives and mitigating moral hazard problems. Evidence suggests that models adopted in Ceará and Pernambuco, particularly those based on educational outcomes, show greater potential effectiveness. It is concluded that the institutional design of distribution rules is crucial for improving educational outcomes.

Key words: Agent-Principal, Basic Education, Part of ICMS.

1 INTRODUÇÃO

A coordenação entre os diferentes níveis de governo é um elemento central para a eficiência das políticas públicas educacionais em sistemas federativos. No Brasil, alinhar os incentivos dos gestores municipais aos objetivos dos estados representa um desafio, sobretudo em um contexto marcado por assimetria de informação

1 Professor do Departamento de Economia Aplicada na FEAAC/UFC. E-mail: dr.carn@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7689-3077>

2 Professor do Departamento de Economia Aplicada e do Programa de Pós-Graduação em Economia, CAEN-UFC. E-mail: guidirffi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2694-4953>

e autonomia administrativa. Nesse cenário, o desenho institucional das transferências intergovernamentais pode induzir melhores resultados.

A Constituição Federal de 1988 ampliou esse potencial ao permitir que os estados definissem critérios para a distribuição de parte da cota-parte do ICMS destinada aos municípios. Essa prerrogativa possibilitou o uso extrafiscal do tributo, incorporando critérios associados a objetivos ambientais, sociais, econômicos e educacionais. No campo da educação, os mecanismos adotados variam entre indicadores de oferta, como gasto e matrículas, e indicadores de desempenho, baseados em avaliações externas. Embora a literatura registre resultados favoráveis para algumas dessas experiências, ainda carece de uma estrutura teórica capaz de explicar por que determinados desenhos institucionais são mais eficazes do que outros.

A consolidação dos sistemas nacionais de avaliação educacional, especialmente a partir da década de 1990, ampliou a disponibilidade de indicadores comparáveis de qualidade da educação básica. A criação da Prova Brasil e a utilização da Teoria da Resposta ao Item (TRI) no Saeb permitiram mensurar o desempenho de escolas e municípios de forma consistente, favorecendo a adoção de políticas de responsabilização que passaram a vincular incentivos financeiros aos resultados educacionais (Alvarse; Bravo; Machado, 2013; Coelho, 2008; Valle, 2000; Pontual, 2008; Duarte; Silveira Neto, 2015; Oshiro *et al.*, 2015; Furtado; Soares, 2017; Carneiro; Irff, 2015; Petterini; Irff, 2013; Brandão, 2014; Carneiro; Irff, 2017; Carneiro *et al.*, 2022).

Apesar desses avanços, a literatura mostra que os efeitos dos incentivos financeiros são heterogêneos. Enquanto há evidências mais consistentes sobre ganhos em indicadores de acesso, os impactos sobre a aprendizagem permanecem menos conclusivos. No Brasil, essa discussão é particularmente relevante

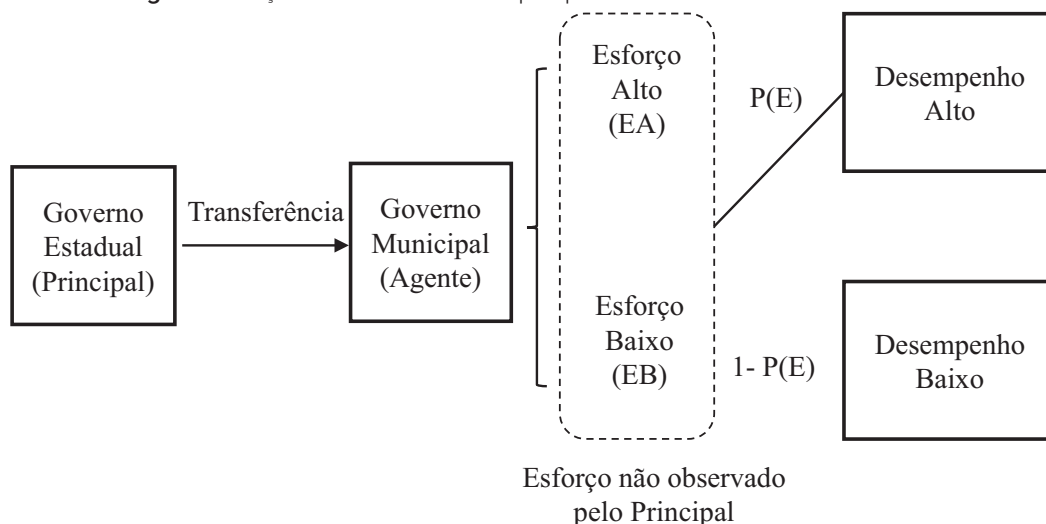
em razão da descentralização da gestão educacional. Experiências como a do Fundef evidenciam que mecanismos de financiamento podem ampliar a cobertura escolar sem produzir, necessariamente, melhorias na qualidade do ensino (Vieira, 2007).

Esse debate remete ao problema de risco moral. Na ausência de incentivos adequados, transferências de recursos não asseguram que os gestores direcionem esforços para a melhoria da educação. O baixo retorno político associado ao desempenho educacional (Dias, 2017; Pieri, 2011; Firpo *et al.*, 2012; Castelar, 2012), aliado à reduzida elasticidade entre gasto e aprendizado (Kroth *et al.*, 2014), reforça a importância de mecanismos que condicionem recursos a resultados observáveis.

Diante desse contexto, este trabalho apresenta um modelo teórico baseado na abordagem de agente-principal para analisar a distribuição da cota-parte do ICMS entre estados e municípios. O objetivo é compreender como diferentes desenhos institucionais afetam os incentivos dos gestores municipais e confrontar essas previsões com as regras de repartição adotadas pelos estados brasileiros. Ao integrar teoria econômica e evidências institucionais, o estudo busca contribuir para o aprimoramento das políticas de financiamento da educação básica.

2 O MODELO DE AGENTE-PRINCIPAL

No contexto da distribuição de recursos do ICMS para a educação básica, a relação entre Estado (Principal) e Municípios (Agente) é caracterizada pela assimetria de informação. Isso ocorre porque o estado não dispõe de meios para verificar a motivação dos gestores municipais em tomar as ações que julgue necessárias para implementar uma melhoria educacional. Assim, o problema do Principal consiste em estruturar um contrato que incentive o Agente a agir da melhor maneira possível segundo seu ponto de vista, como descrito pela Figura 1.

Figura 1: Relação entre Estado e Municípios por meio da transferência de recursos

Fonte: Elaborado pelos autores.

O resultado obtido depende do esforço que o Agente dedica à tarefa, representado por e , e por um fator aleatório ω , sinalizando todos os fatores que se encontram fora do controle do agente como, por

$$R_i = f(e_i, \omega_i) \quad [1]$$

Se o conjunto de resultados é finito⁴, a probabilidade de obter um resultado particular r_i , condicionado ao nível de esforço realizado pelo Agente é: $P(R = r_i | e) = p_i(e)$ para $i = 1, \dots, n$. Assim, tem-se que $\sum_{i=1}^n p_i(e) = 1$ e admite-se que $p_i(e) > 0 \forall i$, ou seja,

$$B(R, W) = R - W \quad [2]$$

Onde W é o conjunto de incentivos oferecidos ao Agente⁵ e R o resultado observado em termos de proficiência adicional. Note que essa função não

$$U(W, E) = u(W) - v(e) \quad [3]$$

Dessa forma, os municípios recebem transferências (W) ao participar do contrato e incorporam o esforço (e) que tem um custo relacionado, em termos de desutilidade. A função $U(\cdot)$ é crescente e côncava

exemplo, o *background* socioeconômico dos alunos³. Portanto, o vetor de resultados R também pode ser entendido como uma variável aleatória, descrita por:

qualquer resultado existe para todo nível de esforço do Agente.

A função objetivo do Estado é dada por:

depende diretamente do esforço do Agente, mas da tarefa para o qual foi contratado. Por outro lado, a função objetivo dos municípios é dada por:

com relação ao incentivo, isto implica que, $u'(W) > 0$ e $u''(W) \leq 0$. Além disso, um maior esforço realizado pelo Agente implica uma maior desutilidade $v(e)$; contudo, uma diminuição não acarreta numa menor

³ Cabe ressaltar que, no contexto de uma competição por recursos, como no caso em tela, o resultado é relativizado, de modo que o resultado dos demais municípios passa a integrar o fator aleatório ω .

⁴ No caso de o resultado ser entendido como desempenho em avaliações externas, a escala das pontuações torna-se o suporte de R .

⁵ Cabe ressaltar que, no contexto da distribuição do ICMS, W deve ser entendido como a proporção que caberá ao município do valor total arrecadado, que não é definido pelo estado.

desutilidade marginal do esforço, ou seja, $v'(e) > 0$ e $v''(e) \geq 0$.

Note que se considerou que o agente não se beneficia diretamente do resultado educacional. Apesar de pouco realista, essa simplificação não afeta diretamente as conclusões do modelo, uma vez que o benefício advindo do resultado pode ser entendido como um desconto na desutilidade do esforço, ou seja, a desutilidade seria anulada em parte pelo benefício apropriado pelo município em consequência do desempenho educacional.

Uma condição necessária para a mobilização do município é que as transferências esperadas devem compensar seus esforços adicionais. Assim, o

Principal oferece ao Agente um contrato cujos termos não estão sujeitos à barganha e cuja participação é automática, uma vez que todos os municípios são atingidos pela regra de distribuição da cota-parte do ICMS, independentemente de sua aceitação. Nesse caso, se o Agente não quiser implementar esforço, receberá um valor mínimo resultando em uma utilidade de reserva de $\underline{U}$. Essa utilidade deriva da parcela da cota-parte correspondente ao VAF, assim como do resultado residual gerado pelos fatores fora do controle do município (ω).

Portanto, o Principal oferece um contrato, antecipando o comportamento do Agente, e buscando maximizar sua utilidade, descrito por:

$$\text{Max}_{e, w(r_i)} \sum p_i(e) [r_i - W(r_i)] \quad [4]$$

Sujeito a:

$$\sum [p_i(e) u(W(r_i)) - v(e_i)] \geq \underline{U} \quad (\text{Restrição de Participação}) [5]$$

$$e \in \text{Armax} \{ \sum p_i(e) u(W(r_i)) - v(e_i) \} \quad (\text{Compatibilidade de Incentivo}) [6]$$

Por conveniência analítica, assume-se que o Agente escolhe entre dois níveis de esforço: alto (e^A) ou baixo (e^B), sendo $e = \{e^A; e^B\}$. A desutilidade do esforço mais alto é maior do que a do esforço mais baixo, ou seja, $v(e^A) > v(e^B)$. Por simplificação, ordenam-se os resultados possíveis do pior para o melhor $R = \{r_1, r_2, \dots, r_n\}$, onde $r_1 < r_2 < \dots < r_n$. Admite-se ainda que (i) $p_i^A = p_i(e^A)$ e $p_i^B = p_i(e^B)$ para todo $i = 1, \dots, n$ corresponde a probabilidade de obter-se o resultado r_i dado o nível de esforço do Agente; e, (ii) $p_i^A > 0$ e $p_i^B > 0$.

No modelo, se o Estado não demanda esforço dos municípios em relação a resultados na educação, não existirá um problema de risco moral. Logo, o Principal distribui os recursos de forma independente do esforço e o Agente tende a implementar o esforço baixo e^A . No entanto, se o Principal demandar um nível e^A , isto afetará seus ganhos, em termos de proficiência. Para isso, o Principal precisa propor um contrato em que o pagamento dependa do resultado final alcançado. Assim, a restrição de incentivos passa a ser:

$$\sum p_i^A u(W(r_i)) - v(e^A) \geq \sum p_i^B u(W(r_i)) - v(e^B) \quad [7]$$

Ou

$$\sum [p_i^A - p_i^B] u(W(r_i)) \geq v(e_i^A) - v(e_i^B) \quad [8]$$

O termo do lado esquerdo representa o adicional de utilidade esperada do município e no lado direito retrata o hiato de esforço do Agente. Esse escolherá o nível e^A de esforço se o ganho de utilidade esperada

com esse esforço for superior ao custo implícito de realizá-lo (desutilidade).

Assim, compete ao Principal resolver o seguinte problema implícito de maximização visando obter o esforço ótimo do Agente:

$$\text{Max}_{W(r_i)} \sum p_i^A [r_i - W(r_i)] \quad [9]$$

Sujeito a:

$$\sum p_i^A u(W(r_i)) - v(e^A) \geq \underline{U} \quad (\text{Restrição de Participação}) [10]$$

$$\sum [p_i^A - p_i^B] u(W(r_i)) \geq v(e^A) - v(e^B) \quad (\text{Compatibilidade de Incentivos}) [11]$$

O problema pode ser resolvido pela regra de Kuhn-Tucker⁶. No sistema de equações acima, aplica-se o lagrangiano representado por:

$$L(W(r_i), \lambda, \mu) = \sum p_i^A [r_i - W(r_i)] + \lambda [\sum p_i^A u(W(r_i)) - v(e^A) - \underline{U}] + \mu [\sum [p_i^A - p_i^B] u(W(r_i)) - v(e^A) + v(e^B)] \quad [12]$$

Sendo a condição de primeira ordem dada por:

$$\frac{dL}{dW} = -p_i^A + \lambda p_i^A u'(W(r_i)) + \mu \sum [p_i^A - p_i^B] u'(W(r_i)) = 0 \quad \forall i \quad [13] \quad [13]$$

Então, a equação pode ser reescrita como:

$$\frac{p_i^A}{u'(W(r_i))} = \lambda p_i^A + \mu [p_i^A - p_i^B] \quad \forall i \quad [14]$$

Aplicando-se somatório em ambos os lados da equação, e considerando-se que , obtêm-se:

$$\lambda = \sum \frac{p_i^A}{u'(W(r_i))} > 0 \quad [15]$$

Ou seja, a condição de Kuhn-Tucker com relação ao multiplicador da restrição de participação é satisfeita, uma vez que $\lambda \geq 0$. Além disso, essa condição impõe que o multiplicador μ associado com a restrição

de incentivos deve ser positivo, $\mu > 0$. Dividindo-se ambos os lados da CPO por p_i^A , pode-se representá-la da seguinte maneira:

$$\frac{1}{u'(W(r_i))} = \lambda + \mu \left[1 - \frac{p_i^B}{p_i^A} \right] \quad \forall i, \lambda \geq 0 \text{ e } \mu > 0 \quad [16]$$

No modelo, a condição $\mu > 0$ implica que o problema de risco moral gera um custo estritamente positivo para o Estado. Logo, seu bem-estar é inferior ao caso em que houvesse informação perfeita. Além disso, quanto menor for a razão $\frac{p_i^B}{p_i^A}$, maior devem ser os incentivos. Em outras palavras, se $p_i^A > p_i^B$ maior a certeza de que o sinal do esforço (e^A) é elevado. Portanto, o Principal (neutro ao risco) irá oferecer o pagamento ao Agente em função de seu resultado e o único propósito dessa ação é lhe oferecer

incentivos. Nesse contexto, o desenho do rateio de distribuição proporcional ao resultado obtido pelo município tende a ser mais eficiente, do ponto de vista do Estado, em implementar um maior esforço por parte dos Agentes do que o modelo de legislação em que os recursos são distribuídos uniformemente entre eles, ou baseada apenas em critérios que estão fora de seu controle (ω).

Cabe destacar que a função probabilidade condicionada do resultado ao esforço, assumida conhecida para fins de decisão dos municípios, na

6 Para mais detalhes ver Chiang e Wainwright (2006).

verdade tem caráter intrinsecamente subjetivo, ou seja, cada agente calcula o valor esperado e, conseqüentemente, o esforço aplicado, com base na impressão individual acerca de sua probabilidade de sucesso. Isso toma acentuada relevância no mundo real, pois propiciar uma regra que possibilite aos gestores estimar de maneira adequada suas chances de sucesso pode ser tão ou mais importante do que a magnitude das receitas distribuídas. Da mesma forma, desenhos que elevem essas probabilidades, particularmente entre os que tendem a ter menos chances de sucesso (ou a acreditar que tem) tenderiam a elevar a potência de seus incentivos.

3 MODELOS DE RATEIO DA COTA-PARTE DO ICMS NOS ESTADOS BRASILEIROS

Desde a década de 1990, a utilização da cota-parte do ICMS como instrumento de indução de políticas públicas tem sido progressivamente incorporada pelos estados brasileiros. A possibilidade de definir critérios próprios para a distribuição de 25% da arrecadação do imposto aos municípios permitiu a criação de mecanismos extrafiscais voltados à promoção de objetivos sociais específicos, incluindo a melhoria dos sistemas educacionais. Nesse contexto, diferentes modelos de rateio foram desenvolvidos, variando quanto aos indicadores

utilizados, à intensidade dos incentivos e ao grau de alinhamento com resultados educacionais.

A literatura tem sistematizado esses modelos em dois grandes grupos. De um lado, encontram-se os modelos tradicionais, baseados predominantemente no Valor Adicionado Fiscal (VAF), complementados por critérios demográficos e territoriais. De outro, os modelos não tradicionais incorporam indicadores sociais, econômicos e ambientais, incluindo, em alguns casos, variáveis diretamente relacionadas à educação (Brandão, 2014). Entre os estados que adotaram critérios educacionais, destacam-se Amapá, Ceará, Pernambuco e Minas Gerais, cujas regras vigentes estão sintetizadas no Quadro 1.

Uma característica central dos modelos iniciais é o foco em indicadores de oferta educacional, como número de matrículas ou capacidade de atendimento. O caso pioneiro é o de Minas Gerais, que instituiu, por meio da Lei nº 12.040/1995, a chamada "Lei Robin Hood". Nesse modelo, a distribuição de parte da cota-parte do ICMS está condicionada à relação entre o número de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do município. O objetivo explícito era ampliar o acesso à educação básica, sobretudo em um contexto em que a universalização do ensino ainda não havia sido alcançada.

Quadro 1 - Regras atuais de distribuição dos estados que consideram educação.

Estado	Lei	Vinculação	Indicador
Amapá	322/96	2,6%	Relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do Município.
Ceará	14.023/07	18%	O volume de aprovações, nota dos alunos e adesão a avaliação externa (Spaace).
Pernambuco	14.529/12	3,0%	Matrículas no Ensino Infantil e Fundamental e resultados em avaliações externas.
Minas Gerais	18.030/09	2,0%	Relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento do Município.

Fonte: Elaborado com base nas legislações estaduais.

Em termos de resultados, as evidências indicam que os modelos baseados na oferta foram eficazes, em um primeiro momento, para ampliar a frequência escolar e reduzir o analfabetismo (Wanderley, 2005). Contudo, esses efeitos não se sustentaram no longo prazo. Brunozi *et al.* (2011) não identificam impacto significativo das transferências sobre a oferta de serviços sociais, enquanto Maranduba Júnior e Almeida (2009) rejeitam a hipótese de convergência

dos repasses entre municípios. Além disso, Brunozi *et al.* (2009) encontram efeitos negativos sobre a qualidade dos serviços educacionais. Esses resultados sugerem que, após determinado nível de cobertura, tais modelos perdem capacidade de indução, pois seus indicadores passam a depender predominantemente de fatores demográficos, pouco influenciáveis pela gestão municipal.

O estado do Amapá adotou, em 1996, modelo semelhante ao de Minas Gerais, vinculando 2,6% da cota-parte do ICMS à capacidade de atendimento educacional. Como compartilha a mesma lógica, também apresenta limitações decorrentes do esgotamento dos incentivos após a universalização do acesso.

No Ceará, a primeira experiência de vinculação educacional do ICMS, instituída em 1996, utilizou o gasto por aluno como critério de distribuição. Embora representasse avanço em relação aos modelos estritamente distributivos, sua eficácia mostrou-se limitada. Evidências indicam que maiores gastos não se traduziram em melhor desempenho educacional (Carneiro; Irffi, 2017), em consonância com estudos que apontam fraca relação entre gasto e qualidade do ensino (Menezes-Filho; Amaral, 2009; Monteiro, 2015). Ainda que tenha contribuído para a expansão da infraestrutura escolar, sua capacidade de induzir qualidade foi restrita (Naspolini, 2001).

No Rio Grande do Sul, o critério introduzido em 1997, baseado no inverso da taxa de evasão escolar, inovou ao priorizar o fluxo escolar, mas produziu distorções na distribuição dos recursos e contribuiu para ampliar desigualdades regionais (Monastério, 2004). Além disso, sua capacidade de indução também tende a se reduzir à medida que os indicadores se estabilizam.

Em Pernambuco, entre 2002 e 2007, o critério educacional esteve associado ao número de matrículas no ensino fundamental, reproduzindo a lógica do Fundef. Estudos mostram que esse modelo apresentou baixa capacidade de premiar o mérito educacional, refletida na reduzida mobilidade dos municípios entre as faixas de recebimento (Sobral; Silva Júnior, 2014).

A limitação comum desses modelos reside na utilização de indicadores predominantemente exógenos ao esforço dos gestores, sobretudo após a universalização do acesso escolar. Como previsto pelo modelo de agente-principal, isso reduz a potência dos incentivos e limita sua capacidade de promover ganhos de qualidade.

Uma mudança relevante ocorre a partir de meados dos anos 2000, quando alguns estados passam a adotar indicadores de desempenho como critério de distribuição. O caso mais emblemático é o Ceará, que, em 2007, reformula sua legislação e passa a vincular 18% da cota-parte do ICMS ao Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), composto por proficiência, taxas de aprovação e evolução dos resultados. Esse desenho aproxima a remuneração do desempenho esperado e incorpora mecanismos para reduzir comportamentos oportunistas, como a exigência de elevada participação dos estudantes nas avaliações (Carneiro; Irffi, 2015).

A evidência empírica sobre o modelo cearense é consistente. Petterini e Irffi (2013), Brandão (2014) e Carneiro e Irffi (2017) identificam ganhos significativos de desempenho associados à política. Além disso, estudos apontam maior equidade na distribuição dos recursos (Nogueira, 2012; Franca, 2014) e ganhos de eficiência, sem aumento proporcional dos gastos (Garcia *et al.*, 2015). Carneiro et al (2022) sugerem que esses resultados decorrem do redirecionamento dos esforços dos gestores para indicadores de desempenho, e não da ampliação dos gastos educacionais.

Pernambuco também adota, a partir de 2007, um modelo baseado em resultados, utilizando o Ideb como principal indicador. A reforma tornou o critério mais sensível ao esforço dos gestores e ampliou progressivamente o peso da educação na distribuição dos recursos, embora parte dos indicadores permaneça vinculada à oferta.

Em síntese, a transição de modelos baseados em insumos para modelos orientados por resultados representa uma mudança no desenho dos contratos entre estados e municípios, aproximando incentivos do desempenho esperado pelos gestores. Os resultados sintetizados no Quadro 2 corroboram essa interpretação: enquanto modelos baseados na oferta apresentam efeitos limitados ou inconsistentes no longo prazo, aqueles fundamentados em indicadores de desempenho produzem ganhos significativos de proficiência e preservam os avanços no acesso, sugerindo que o principal mecanismo de transmissão ocorre pelo alinhamento dos

incentivos e pelo direcionamento da gestão para metas observáveis, e não pelo aumento do volume de recursos. Esses achados reforçam as previsões

do modelo de agente-principal e evidenciam que a eficácia do rateio do ICMS depende do alinhamento entre incentivos e resultados.

Quadro 2: Evidências empíricas sobre rateio do ICMS com base em critérios educacionais

Estado	Ano	Vigência	Autores	Conclusão
AP	1996	1998 a 2018	-	-
	1996	1997 a 2007	Carneiro e Irffi (2017)	Não há efeito sobre o desempenho
			Petterini e Irffi (2013)	
CE			Brandão (2014)	Efeito positivo sobre o desempenho
			Carneiro e Irffi (2017)	
	2007	2008 a 2018	Nogueira (2012)	Melhor distribuição dos recursos
			Franca (2014)	
			Garcia et al. (2015)	Não houve aumento dos recursos.
PE			Lopes (2017)	
	2000	2002 a 2007	Sobral e Silva Júnior (2014)	Não houve premiação adequada do mérito no critério educacional.
	2007	2008 a 2012		
	2011	2013 a 2018	-	-
			Wanderley (2005)	Efeito positivo sobre a frequência escolar e redução da taxa de analfabetismo.
MG			Maranduba Junior e Almeida (2009)	Não há convergência dos repasses no critério educação.
	1995	1996 a 2018	Brunozi et al. (2009)	Efeito negativo sobre a qualidade da educação.
			Brunozi et al. (2011)	Não há efeito sobre a oferta de serviços.
RS	1997	1998 a 2008	Monastério (2004)	Há distorções na distribuição dos recursos.

Fonte: Elaborado com base nas legislações estaduais.

4 EXERCÍCIO EMPÍRICO

A literatura analisada apresenta avaliações em contextos diferentes, por métodos variados e com objetivos distintos, o que dificulta a comparação direta dos resultados obtidos por cada estudo. Além disso, algumas intervenções sequer foram avaliadas como é o caso das leis do Amapá e Pernambuco. Assim, de modo a obter uma estimativa comparável das legislações estaduais optou-se por construir um painel bianual para os estados brasileiros de 1995 a 2015, considerando como indicador de resultado as notas dos alunos das respectivas redes municipais nas avaliações externas Saeb/Prova Brasil na 4ª Série/5º Ano e 8ª Série/9º Ano. Como algumas

das leis não têm como objetivo explícito elevar (ou manter) o desempenho dos alunos optou-se por estimar também o efeito das intervenções sobre o atendimento escolar nos estados. Para tanto, utilizou-se como variável dependente a proporção de crianças de 7 a 14 anos que frequentavam a escola.

Para identificar o efeito de cada intervenção, foram construídas variáveis *dummies* que assumem valor igual a 1 (um) caso a respectiva lei esteja em vigor no estado *i* no ano *t*. Um resumo temporal das regras de distribuição da cota-parte do ICMS, entre os estados que consideraram educação como critério de divisão, encontra-se disponível no Quadro 3.

Quadro 3 - Resumo do histórico de regras de distribuição dos estados que consideram educação.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
AP				Alunos atendidos EF + Pré Escola / capacidade mínima de atendimento																			
				2,3%	2,6%																		
CE			Despesa Educação / Despesa Total											IOE									
			12,5%											18%									
PE								Matriculas EF					IDEB					Matriculas EF (5%) e Pré (1%); SAEP 3ªA (2%); IDEPE (2%)					
								2%	3%			3%											
MG		Alunos atendidos EF + Pré Escola / capacidade mínima de atendimento																					
		2%																					
RS				Inverso da taxa de evasão																			
				0,3%	0,7%	1%										0,8%	0,6%	0,4%					0,2%

Fonte: Elaborado com base nas legislações estaduais. Nota: área em cinza corresponde a regras tradicionais.

Para aferir os resultados, estimam-se modelos com dados em painel pelo método de efeito fixo, que tem a vantagem de isolar a heterogeneidade não observada fixa no tempo. Incluiu-se também na estimação *dummies* de tempo para isolar choques comuns a todos os estados em cada ano, a exemplo da mudança de metodologia da avaliação ocorrida após 2007, que deixou de ser amostral dentro do

estado para ser representativa ao nível da escola. Além disso, controla-se por duas covariadas, a saber: PIB *per capita* dos estados e o gasto *per capita* com educação e cultura de seus municípios.

De maneira formal o modelo empírico estimado é da forma disposta na equação 17:

$$Nota_{it} = \alpha_i + Z'_{it}\delta + \beta_1 PIB \text{ per capita}_{it} + \beta_2 Gasto \text{ Educação e Cultura}_{it} + \varepsilon_{it} \quad [17]$$

Onde Z_{it} representa o vetor das *dummies* de tratamento descrito anteriormente.

Adicionalmente, estimou-se um modelo capaz de captar o efeito dosagem de cada legislação, considerando que as reformas foram implementadas em momentos distintos, desde Minas Gerais, com cerca de duas décadas de vigência, até Pernambuco, em 2013. Para isso, as variáveis *dummies* foram substituídas pelo número de anos de vigência de cada intervenção em cada estado, permitindo estimar um efeito médio anual. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Com exceção do Amapá, as legislações baseadas na oferta apresentaram efeitos negativos ou não significativos sobre o desempenho dos estudantes

do 5º ano, enquanto os modelos orientados por resultados produziram impactos positivos nas proficiências em Língua Portuguesa e Matemática. No 9º ano, todas as legislações, exceto a de Minas Gerais, apresentaram efeitos positivos.

Esses resultados sugerem que critérios baseados na oferta estimulam a expansão do atendimento, mas não criam incentivos para a melhoria da qualidade educacional, especialmente nos anos iniciais. Entretanto, é importante considerar que as reformas da década de 1990 foram implementadas em um contexto de baixa cobertura escolar e ausência, na maioria dos estados, de sistemas de avaliação capazes de mensurar o desempenho municipal, o que inviabilizava mecanismos de distribuição baseados em resultados.

Na especificação com efeito dosagem, as legislações baseadas na oferta deixam de apresentar impactos positivos, enquanto Ceará e Pernambuco mantêm efeitos positivos e estatisticamente significativos em todas as etapas analisadas, reforçando as previsões do modelo de agente-principal.

Quanto à frequência escolar de crianças entre 7 e 14 anos, todas as intervenções cearenses e pernambucanas apresentaram efeitos positivos, inclusive aquelas baseadas na oferta, ao passo que as legislações de Amapá, Minas Gerais e Rio Grande do Sul produziram efeitos nulos ou negativos. Além disso, os modelos orientados por resultados promoveram ganhos de maior magnitude do que aqueles concebidos especificamente para ampliar o atendimento.

Embora parte desse resultado possa refletir a convergência de Ceará e Pernambuco para a média nacional, dada sua situação inicial menos favorável, a manutenção dos efeitos positivos após 2007, quando a universalização do ensino já estava praticamente consolidada, sugere que os incentivos baseados em resultados também contribuíram para elevar a frequência escolar, possivelmente em razão da maior parcela de recursos vinculada ao desempenho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o uso da cota-parte do ICMS como instrumento de indução à melhoria da educação municipal, à luz do modelo de agente-principal. A efetividade desse mecanismo depende do alinhamento entre os incentivos definidos pelos estados e os resultados esperados dos municípios.

Ao analisar as legislações estaduais e as evidências empíricas, observou-se que os critérios baseados na oferta ou em insumos apresentam efeitos limitados, sobretudo após a universalização do acesso escolar. Em contraste, modelos orientados por indicadores de desempenho produzem resultados mais consistentes sobre a proficiência dos estudantes e, simultaneamente, preservam ou ampliam os indicadores de atendimento. Os resultados também indicam que esses efeitos se mantêm ao longo do tempo nos estados que adotaram mecanismos financeiros por desempenho.

Esses achados corroboram as previsões do modelo de agente-principal, sugerindo que o desenho institucional das regras de distribuição é determinante para a eficácia das transferências intergovernamentais. Quanto maior o vínculo entre a transferência e resultados diretamente influenciáveis pelos gestores locais, maior tende a ser a capacidade de indução da política.

Tabela 1 - Efeito das regras de distribuição da cota-parte do ICMS sobre a educação municipal nos estados brasileiros entre 1995 e 2015.

Var. Dependente:	ln (Nota Português 5ºA)		ln (Nota Matemática 5ºA)		ln (Nota Português 9ºA)		ln (Nota Matemática 9ºA)		Freq. Escolar 7 a 14 anos	
	Efeito da Lei	Efeito Dosagem	Efeito da Lei	Efeito Dosagem	Efeito da Lei	Efeito Dosagem	Efeito da Lei	Efeito Dosagem	Efeito da Lei	Efeito Dosagem
Lei Amapá 1998	0.066* (0.02)	0.001 (0.00)	0.025*** (0.01)	-0.002 (0.00)	0.057* (0.02)	0.003** (0.00)	0.011 (0.01)	-0.002 (0.00)	2.938*** (1.62)	0.162 (0.12)
Lei Ceará 1997	-0.082* (0.01)	-0.007* (0.00)	-0.031* (0.01)	-0.005* (0.00)	0.044* (0.01)	0.001 (0.00)	0.006 (0.01)	-0.005* (0.00)	13.821* (1.16)	0.871* (0.10)
Lei Ceará 2008	0.007 (0.01)	0.010* (0.00)	0.052* (0.01)	0.012* (0.00)	0.084* (0.01)	0.010* (0.00)	0.037* (0.01)	0.012* (0.00)	15.258* (1.44)	1.575* (0.21)
Lei Pernambuco 2002	-0.003 (0.01)	-0.001 (0.00)	-0.012** (0.01)	-0.002** (0.00)	0.014** (0.01)	0.003** (0.00)	0.015** (0.01)	-0.002** (0.00)	4.509* (0.77)	0.847* (0.16)

Lei Pernambuco 2008	-0.008 (0.01)	-0.003 (0.00)	-0.003 (0.01)	-0.001 (0.00)	0.030* (0.01)	0.007* (0.00)	0.020* (0.01)	-0.001 (0.00)	4.057* (0.85)	0.984* (0.25)
Lei Pernambuco 2013	0.021** (0.01)	0.012* (0.00)	0.028* (0.01)	0.015* (0.00)	0.049* (0.01)	0.021 (0.00)	0.043* (0.01)	0.015* (0.00)	3.610* (1.02)	3.110* (1.00)
Lei Minas Gerais 1996	-0.083* (0.01)	0.001 (0.00)	-0.058* (0.01)	0.001*** (0.00)	-0.028** (0.01)	-0.000 (0.00)	-0.030* (0.01)	0.001*** (0.00)	-3.282* (1.15)	-0.055 (0.06)
Lei Rio Grande do Sul 1998	0.010*** (0.01)	0.000 (0.00)	0.006 (0.01)	0.001 (0.00)	-0.010 (0.01)	-0.001 (0.00)	0.004 (0.00)	0.001 (0.00)	-2.675** (0.98)	-0.229** (0.09)
ln (PIB per capita)	0.038 (0.04)	0.014 (0.05)	-0.007 (0.03)	-0.029 (0.03)	0.073*** (0.04)	0.064 (0.04)	0.060*** (0.03)	-0.029 (0.03)	4.925 (3.73)	4.480 (3.82)
ln (Gasto com Educação e Cultura per capita)	-0.005 (0.01)	-0.005 (0.01)	0.002 (0.01)	0.002 (0.01)	-0.019*** (0.01)	-0.019*** (0.01)	-0.014*** (0.01)	0.002 (0.01)	0.544 (1.10)	0.604 (1.12)
Constante	4.843 (0.39)	5.063* (0.48)	5.240* (0.28)	5.451* (0.32)	4.875* (0.37)	4.959* (0.40)	4.960** (0.28)	5.451* (0.32)	35.369 (39.86)	39.315 (40.68)
R2	0.8635	0.8584	0.8905	0.8926	0.6700	0.6652	0.5905	0.8926	0.8053	0.7885
Número de Observações	285	285	285	285	278	278	278	285	260	260
Número de Grupos	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Dummies de Tempo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Nota: Erros padrões robustos entre parênteses. *** p<0.10, ** p<0.05, * p<0.01

Observa-se ainda que esse instrumento permanece subutilizado pelos estados brasileiros, indicando espaço para o aperfeiçoamento das regras de distribuição do ICMS aos municípios. Pesquisas

futuras podem explorar desenhos contratuais e avaliar a aplicação dessa lógica a outros mecanismos de financiamento interfederativo, como o FUNDEB.

REFERÊNCIAS

ALAVARSE, Ocimar M.; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 12–31, 2013.

BRANDÃO, J. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – FGV.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377–401, 2006.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Política de Incentivos a Escola Melhora a Proficiência no Ensino Fundamental? Uma Avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. **Economia do Ceará em Debate**, 2015.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Avaliação comparativa das Leis de Incentivo à Educação no Ceará. **XXII Encontro Regional de Economia**, 2017.

CARNEIRO, Diego; VELOSO, Pedro; FERNANDES, Brysa dos Santos; IRFFI, Guilherme; ARAUJO, Francisco Antônio Sousa de; OLIVEIRA, Walacy Maciel de. **Mecanismo de indução de políticas para a educação básica**: análise das experiências dos estados brasileiros com a cota-parte do ICMS. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), XI Prêmio SOF de Monografias. 2022.

CASTELAR, Pablo. **Reeleição Municipal e Performance como Prefeito**: Educação e Saúde como Determinantes do Sucesso Eleitoral. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, 2012.

COELHO, Maria Inês. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 16, n. 59, 2008.

DIAS, Marina Vilas Boas. **Does Information on School Quality Affect Voting? Evidence from Brazil**. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio, 2017.

DUARTE, Gisleia Benini; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Estrutura de incentivo e desempenho escolar. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, n. 2, p. 85–99, 2015.

FIRPO, S.; DE PIERI, R.; SOUZA, A. P. Electoral impacts of quality improvements in basic education. **IZA Discussion Paper**, n. 6524, 2012.

FRANCA, E. **Repassa da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses**. Dissertação (Mestrado Profissional), UFC, 2014.

FURTADO, Clayton Sirilo do Valle; SOARES, Tufi Machado. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. **Estudos em Avaliação Educacional**, 2017.

- GARCIA, F.; SIMONASSI, A.; COSTA, R. A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 14, n. 1, p. 3–24, 2015.
- GNEEZY, Uri; MEIER, Stephan; REY-BIEL, Pedro. **When and why incentives (don't) work to modify behavior**. *Journal of economic perspectives*, v. 25, n. 4, p. 191–210, 2011.
- HANUSHEK, Eric A. The long run importance of school quality. **NBER Working Paper**, 2002b.
- HOLANDA, M.; MEDEIROS, A.; MACHADO NETO, V. **Operação SWAP**. In: HOLANDA, M. (Org.). Ceará: gestão pública para resultados. Fortaleza: IPECE, 2006.
- KROTH, Darlan Christiano et al. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação. **Encontro Nacional de Economia (ANPEC)**, 2014.
- MARANDUBA JÚNIOR, Noé Gonçalves; ALMEIDA, Eduardo Simões. Análise de convergência espacial dos repasses da Lei Robin Hood. **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 583–601.
- MENEZES-FILHO, Naércio; AMARAL, Luiz. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. **Insper Working Paper**, 2009.
- MONASTERIO, Leonardo Monteiro. Os critérios de retorno do ICMS no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 3, p. 63–76, 2004.
- MONTEIRO, J. Gasto público em educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 4, p. 467–488, 2015.
- NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 169–186, 2001.
- NOGUEIRA, C. Efeitos distributivos das políticas públicas. *Revista FSA*, v. 9, n. 1, 2012.
- OSHIRO, Cláudia Hiromi; SCORZAFAVE, Luiz Guilherme; DORIGAN, Tulio Anselmi. Impacto do pagamento de bônus aos docentes. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 2, p. 213–249, 2015.
- PETTERINI, F. C.; IRFFI, G. D. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law. **Economia**, v. 14, n. 3–4, p. 171–184, 2013.
- PIERI, Renan Gomes de. **Qualidade da educação traz votos?** Tese de Doutorado, 2011.
- SCHULTZ, Theodore. **The Economic Value of Education**. New York: Columbia University Press, 1963.
- SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da. ICMS socioambiental de Pernambuco. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.
- VALLE, Raquel. Teoria de resposta ao item. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 21, p. 7–92, 2000.
- WANDERLEY, Claudio Burian. **Transferências federativas e potência dos contratos**. EPGE/FGV, 2005.

Ana Gardennya Linard Sório Oliveira ¹

Davi Miranda Lucena de Avelar ²

EQUITY AND THE DISTRIBUTION OF THE EDUCATION ICMS AMONG MUNICIPALITIES OF CEARÁ

Resumo

O Ceará adota, desde 2007, critérios educacionais para distribuir a cota-parte municipal do ICMS. O Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) responde por 18% desse repasse e premia redes escolares que melhoram seus resultados no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará. O artigo investiga se o IQE promove equidade nas transferências dirigidas aos dez municípios de maior porte do estado no período de 2015 a 2019. A pesquisa é quantitativa descritiva. Aplicou-se regressão simples em ambiente R sobre bases do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, do Portal IDeA, do Sistema Firjan e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Construíram-se gráficos de dispersão cruzando o coeficiente de rateio do IQE com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e com o Indicador de Desigualdades e Aprendizagens. O IDeA foi decomposto em nível socioeconômico, raça e sexo. Sobral e Tianguá concentram os maiores coeficientes de repasse e os menores índices de desigualdade de aprendizagem em todos os recortes. Fortaleza, com a maior rede e população, recebe valores menores do que o porte justificaria. A fórmula do IQE não inclui matrícula nem indicadores de pobreza e beneficia municípios menores que já operam em patamares de desenvolvimento mais elevados. A transferência condicionada, tal como formulada, reproduz assimetrias em vez de corrigi-las entre municípios de porte comparável.

Palavras-chave: ICMS Educacional. Equidade. Financiamento da educação básica. Política educacional. Ceará

Abstract Since 2007, the state of Ceará has used educational criteria to distribute the municipal share of the ICMS tax. The Municipal Index of Educational Quality (IQE) accounts for 18% of this transfer and rewards school networks that improve their results in the Permanent Evaluation System of Basic Education of Ceará. The article investigates whether the IQE promotes equity in transfers directed to the ten largest municipalities of the state between 2015 and 2019. The research is quantitative and descriptive. Simple regression was applied in the R environment on databases from the Institute of Economic Research and Strategy of Ceará, the IDeA Portal, the Firjan System, and the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira. Scatter plots cross the IQE distribution coefficient with the Firjan Municipal Development Index, the Basic Education Development Index, and the Inequalities and Learning Indicator. The IDeA was broken down by socioeconomic level, race, and sex. Sobral and Tianguá concentrate the highest transfer coefficients and the lowest learning inequality indices in every cut. Fortaleza, with the largest network and population, receives smaller amounts than its size would justify. The IQE formula excludes enrollment and poverty indicators and benefits smaller municipalities that already operate at higher development levels. The conditional transfer, as currently formulated, reproduces asymmetries rather than correcting them among municipalities of comparable size.

Keywords: Education ICMS. Equity. Basic education funding. Educational policy. Ceará.

¹ Doutora em Políticas Educacionais. Universidade Estadual do Ceará. Diretora de Programas no Ministério da Educação. Email: ana.gardennya@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3913-4984>.

² Mestre em Filosofia Social e Política. Universidade Estadual do Ceará. Coordenador-Geral de Integração Acadêmica na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Email: davi.lucena@capes.gov.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1858-4222>.

1 INTRODUÇÃO

O Ceará foi o primeiro estado brasileiro a condicionar a cota-parte municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ao desempenho das redes escolares municipais. A Lei 12.612, de 7 de agosto de 1996, associou 12,5% do repasse ao gasto municipal com manutenção e desenvolvimento do ensino. A Lei 14.023, de 17 de dezembro de 2007, alterou o critério, que deixou de ser baseado em insumo e passou a ser baseado em resultado. A mesma lei criou o Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), que responde por 18% da cota-parte e vincula o repasse às proficiências do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece). A Lei 17.320, de 22 de outubro de 2020, e a Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, estenderam o modelo a todos os estados. Em 2022, 25 das 27 unidades da federação haviam regulamentado alguma versão do desenho cearense.

A literatura empírica sobre a experiência cearense examinou os efeitos da vinculação por desempenho sobre a qualidade das redes municipais. Brandão (2014, p. 41) aplicou dupla diferença com grupos de controle e tratamento para medir o efeito da Lei 14.023/2007 sobre o Ideb e a Prova Brasil e concluiu que "[...] o Ceará é o único estado em que os critérios criados são voltados exclusivamente para o desempenho dos municípios em políticas públicas". Carneiro e Irffi (2018, p. 319) confirmam o pioneirismo estadual na criação do modelo e documentam elevação da nota do 5º ano na Prova Brasil um ano após a intervenção. Batista e Lima (2011) documentaram o avanço das redes cearenses nas edições iniciais do Ideb após a municipalização do ensino fundamental e apontaram o peso da vinculação por resultado na mudança das taxas de aprovação e de proficiência. Abrucio (2016, p. 35) enquadra a experiência como transferência condicionada baseada em outputs, em que os resultados do serviço prestado determinam os valores a serem transferidos. A produção confirma que o modelo afeta resultados. Permanece aberta a questão de saber se a distribuição dos recursos é equitativa entre municípios de grande porte, cujas redes enfrentam desafios quantitativa e qualitativamente distintos dos municípios pequenos.

A fórmula do IQE não inclui a matrícula municipal nem indicadores de pobreza.

O artigo pergunta se o repasse do IQE opera como instrumento de equidade entre os dez municípios de maior porte populacional do Ceará no período de 2015 a 2019. O recorte temporal acompanha a implementação consolidada do Decreto 30.796/2011, que introduziu o fator de universalização do aprendizado na fórmula, e precede a ruptura metodológica do Saeb em 2019. A hipótese é que municípios com níveis de desenvolvimento socioeconômico mais elevados e menores índices de desigualdade de aprendizagem capturam maiores parcelas do repasse. Essa relação é o inverso da que se esperaria em uma política redistributiva. O exame aplica regressão simples entre o coeficiente de rateio do IQE e três indicadores: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA) decomposto por nível socioeconômico, raça e sexo.

O texto organiza-se em quatro seções. A fundamentação teórica define equidade como critério de justiça distributiva, apresenta o debate sobre transferências condicionadas no federalismo fiscal brasileiro, descreve a fórmula do IQE e recupera a evolução legislativa do ICMS Educacional no Ceará. A metodologia apresenta as bases de dados, o procedimento analítico e os resultados em três eixos. As considerações finais sintetizam o achado e discutem implicações para o desenho da fórmula.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Trabalhamos nesta pesquisa com dois referenciais teóricos sobre justiça escolar: o primeiro, Rawls (1997), sustenta que uma distribuição justa é aquela que beneficia prioritariamente os membros menos favorecidos da sociedade. Aplicado à educação, o princípio implica que um sistema escolar é mais justo quando consegue levar estudantes em piores condições sociais a patamares adequados de desempenho. O segundo, Dubet (2004, p. 540), reconhece a ambiguidade constitutiva do conceito e afirma que "[...] o desejo de justiça escolar é indiscutível, mas a definição do que seria uma escola

justa é das mais complexas, ou mesmo das mais ambíguas, pois podemos definir justiça de diferentes maneiras". Dubet (2009) desdobra a dificuldade em três definições concorrentes de justiça educacional: meritocrática, compensatória e integradora. O autor se alinha ao princípio compensatório e sustenta que a equidade educacional depende de uma distribuição de bens que favoreça a população com menores recursos socioeconômicos.

Crahay (2000) propõe três condições simultâneas de justiça. A equidade distributiva trata da partilha de recursos. A equidade procedimental trata das regras de decisão. A equidade cognitiva trata do acesso à informação que permite aos indivíduos participar das decisões que os afetam. As três operam em conjunto. A equidade distributiva isolada é insuficiente se os procedimentos forem opacos ou se os beneficiários não tiverem condições de compreender e questionar a regra de partilha.

A política de rateio do ICMS Educacional cearense mobiliza as três dimensões. A transferência distribui recursos por critério de desempenho, o que a posiciona no campo da equidade distributiva. A fórmula de cálculo e as regras de revisão do índice operam no plano procedimental. O debate público sobre os efeitos do desenho, ao qual esta pesquisa se soma, integra a dimensão cognitiva. O artigo examina a primeira dimensão. A pergunta analítica é se o critério distributivo adotado opera em favor das redes com maior vulnerabilidade ou em favor das que já apresentam condições mais consolidadas.

2.1 Federalismo fiscal e transferências condicionadas por desempenho educacional

A cota-parte do ICMS é modalidade de transferência intergovernamental prevista no artigo 158 da Constituição Federal de 1988. Os estados recolhem o imposto e repassam 25% da arrecadação aos municípios. Três quartos desse repasse seguem critério estritamente devolutivo, proporcional ao valor adicionado gerado em cada município. O quarto restante fica sob autonomia legislativa estadual, que define critérios próprios. Foi no uso dessa fração que o Ceará introduziu, desde 1993, vínculo com indicadores educacionais.

Segundo Abrucio (2007, p. 128), o federalismo brasileiro opera sobre a base de "[...] um grande equívoco histórico: a não incorporação das regiões mais pobres e menos desenvolvidas do país à estrutura política nacional", o que produz federação marcada por desigualdades regionais e sociais persistentes. A transferência intergovernamental é um dos instrumentos de correção parcial dessa assimetria. A vinculação por desempenho inverte parte da lógica redistributiva original. Em transferência puramente redistributiva, o recurso flui dos entes com maior capacidade fiscal para os de menor capacidade. Em transferência condicionada por resultado, o recurso flui para os entes que entregam o serviço objeto da condicionalidade. A combinação das duas lógicas é o desenho cearense. Abrucio *et al.* (2016, p. 35) descrevem o mecanismo como transferência "[...] pautada em condicionalidades baseadas em outputs. Nesse tipo de transferência, os resultados alcançados, por meio do serviço prestado e objeto da condicionalidade, são empregados para a apuração dos valores a serem transferidos".

A vinculação por resultado introduz risco de seleção adversa. Municípios com capacidade administrativa prévia atendem melhor às condicionalidades e capturam maior parcela do recurso. Municípios com menor capacidade permanecem aquém, mesmo quando representam a população com maior necessidade objetiva. O desenho cearense fixou o critério de evolução interanual na fórmula do IQE como tentativa de atenuar esse efeito. A penalização por baixa participação na avaliação externa e por alta proporção de alunos nos níveis de proficiência mais baixos opera na mesma direção. A pergunta analítica deste artigo é se esses contrapesos bastam para que o desenho preserve o caráter redistributivo do instrumento-base.

2.2 O índice municipal de qualidade educacional

O IQE é um índice composto que mensura a qualidade educacional das redes municipais cearenses com base em proficiência, fluxo e participação dos alunos no Spaece. O índice é calculado anualmente pelo Ipece e divulgado em diário oficial até 31 de dezembro do ano de referência. O cálculo usa os resultados do Spaece do ano imediatamente anterior e do ano

anterior a esse, de modo que o IQE que rege o repasse do ano n é calculado com dados de $n-1$ e $n-2$.

A fórmula do IQE atribui 50% do peso ao Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA), 45% ao Índice de Qualidade do Fundamental (IQF) e 5% à taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental. O IQA mensura o 2º ano. Sua parcela menor (25% do IQA) é a evolução transformada, medida contra a edição anterior do indicador. A parcela maior (75% do IQA) é a média transformada, que combina a taxa de participação dos alunos na avaliação, a proficiência no Spaece-Alfa e o fator de universalização do aprendizado. O IQF opera sobre o 5º ano em Língua Portuguesa e Matemática. A estrutura é análoga, com pesos de 50% para o resultado do ano e 50% para a evolução em relação ao ano anterior.

O fator de universalização do aprendizado, introduzido pelo Decreto 30.796/2011, pondera a proporção de alunos nos níveis mais baixos e no nível desejável da escala de proficiência. Municípios com percentuais elevados de alunos não alfabetizados ou em alfabetização incompleta são penalizados na média final. Municípios com participação baixa na avaliação também perdem pontuação. A Lei 15.922/2015 determinou a inclusão do 9º ano na fórmula a partir de 2021, com peso inicial de 5% e migração gradual até 25%.

O mecanismo coexiste, no Ceará, com outro dispositivo de *accountability* educacional: o Prêmio Escola Nota 10, que bonifica anualmente as 150 melhores e as 150 piores escolas estaduais. O Prêmio opera sobre unidades escolares. O IQE opera sobre redes municipais. Os dois mecanismos se sobrepõem, mas não se confundem. O artigo examina exclusivamente o segundo.

A fórmula premia duas coisas: o patamar do desempenho e a velocidade da melhora. A fórmula não considera o tamanho da rede. A matrícula no ensino fundamental, o número de escolas e o perfil socioeconômico dos alunos não entram como variáveis de cálculo. Municípios com redes menores podem apresentar maior velocidade de variação entre edições do Spaece, o que incide diretamente sobre o resultado. Municípios com redes grandes enfrentam maior inércia estatística e tendem a abrigar

percentuais relativos maiores de alunos nos padrões de desempenho mais baixos, o que os penaliza no fator de universalização do aprendizado.

2.3 Evolução legislativa do ICMS educacional no Ceará

A vinculação do rateio da cota-parte municipal do ICMS a critérios educacionais no Ceará passou por cinco momentos. A Lei 12.172/1993 distribuía 25% da parcela discricionária por fator populacional (15%) e parte igualitária (10%). A Lei 12.612/1996 manteve o fator populacional em 5%, criou parcela vinculada ao gasto municipal em manutenção e desenvolvimento do ensino (12,5%) e parte igualitária de 7,5%. O critério era de insumo. A Lei 14.023/2007 extinguiu o fator populacional, substituiu o critério de insumo por critério de resultado e introduziu três índices: IQE (18%), Índice de Qualidade da Saúde (5%) e Índice de Qualidade do Meio Ambiente (2%). A Lei 15.922/2015 manteve os percentuais e acrescentou o 9º ano à fórmula do IQE, sem regulamentação imediata. A Lei 17.320/2020 elevou o peso da saúde para 15% e manteve o IQE em 18%. O desenho atual conserva o critério de resultado como eixo estruturante.

A transição de 1996 para 2007 coincidiu com o avanço da municipalização do ensino fundamental cearense, que se consolidou no período do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), de 1998 a 2006. O Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), criado em 2007, articulou formação continuada de professores e apoio técnico aos municípios, com foco na alfabetização na etapa inicial do ensino fundamental.

Avinculação da cota-parte a resultados passou a operar como contraparte financeira do Paic. A lei de 2007 opera, nesse sentido, no cruzamento entre política de financiamento e política curricular de alfabetização.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é quantitativa descritiva, fundada na análise de bases secundárias públicas. A amostra compreende os dez municípios mais populosos do Ceará: Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Itapipoca, Crato, Maranguape, Iguatu e Tianguá. O critério de seleção é populacional.

O recorte temporal cobre o intervalo de 2015 a 2019. O ano de partida corresponde ao quarto ciclo do IQE sob o desenho do Decreto 30.796/2011 e à primeira edição do Spaece já estabilizada após a inclusão do 5º ano na fórmula. O ano de encerramento precede a alteração do questionário socioeconômico do Saeb aplicada em 2019, que inviabilizou o cálculo do IDEa para esse ano e para 2021.

Em 2019, Fortaleza concentrava 2,67 milhões de habitantes e 159 mil matrículas no ensino fundamental urbano, sem matrícula rural. Tianguá, o menor município da amostra, registrava 75 mil habitantes e 10,3 mil matrículas, das quais 22,4% rurais. A assimetria de rede é expressiva. Fortaleza tinha 299 escolas e 6.420 professores. Tianguá tinha 47 escolas e 516 professores. Iguatu registrava o menor parque escolar da amostra, com 33 escolas, o que produz razão de nove vezes em relação a Fortaleza.

A proporção de matrículas do ensino fundamental municipal cujos estudantes são beneficiários do Programa Bolsa Família era superior a 55% em todos os municípios da amostra, com máximos em Itapipoca (86,5%) e Tianguá (82,7%). A assimetria se mantém quando considerado o PIB per capita. Em 2020, Fortaleza registrava R\$ 24.253,93 e Caucaia R\$ 19.873,31, com menores valores em Itapipoca e Tianguá. O percentual da população municipal com rendimento nominal mensal de até meio salário-mínimo em 2021 variava entre 36,9% em Fortaleza e patamares superiores nos demais municípios. Nove dos dez municípios apresentam matrícula rural, o que introduz heterogeneidade adicional à rede pública municipal. Apenas Fortaleza opera exclusivamente em zona urbana. Maracanaú, embora tenha rede predominantemente urbana, registra matrícula rural residual de cerca de 2% do total.

Quadro 1- Caracterização dos 10 municípios

Cidade	População 2019	Beneficiários PBF 6 a 15 anos (2019)	Matrícula Ensino Fundamental 2019		Número de professores 2019	Número de escolas de Ensino Fundamental 2019
			Urbana	Rural		
Fortaleza	1.669.342	128.867	159.000	0	6.420	299
Caucaia	361.400	26.255	30.808	6.842	1.593	115
Juazeiro do Norte	274.207	18.872	19.936	3.221	1.317	57
Maracanaú	227.886	15.685	25.813	535	1.054	73
Sobral	208.935	12.029	20.279	1.002	771	46
Itapipoca	129.358	14.865	10.608	6.569	1.109	89
Crato	132.123	9.780	9.324	3.469	761	42
Maranguape	128.498	8.923	10.338	951	708	53
Iguatu	102.498	6.745	5.583	3.169	579	33
Tianguá	75.140	8.542	8.016	2.309	516	47

Fonte: Elaborado pelas autoras

O perfil cruzado indica que, embora todos os dez municípios possam ser classificados como de grande porte populacional no contexto estadual, as redes municipais diferem substancialmente em escala, composição etária, distribuição urbano-rural e capacidade fiscal.

O coeficiente de rateio do IQE foi obtido na base Ipecedata, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Os valores anuais foram tratados

como variável dependente nos procedimentos de visualização. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e sua decomposição IFDM-Educação foram obtidos no Sistema Firjan. A última edição publicada do IFDM foi de 2018, referente ao ano-base 2016, após o que o indicador foi descontinuado. Por essa razão, os pareamentos IQE versus IFDM limitam-se aos anos de 2015 e 2016. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) Anos Iniciais e Anos Finais foi obtido no

portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), nas edições de 2015, 2017 e 2019. O Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA) foi obtido junto aos responsáveis pelo Portal IDeA, nas edições de 2015 e 2017, para o 5º e o 9º ano do ensino fundamental. O IDeA é bidimensional e articula média de proficiência com nível de desigualdade de aprendizagem. A desigualdade é decomposta em três recortes: nível socioeconômico, raça e sexo. O indicador não foi produzido para 2019 em razão da alteração do questionário socioeconômico do Saeb naquele ano, que suprimiu a pergunta sobre sexo dos estudantes e alterou as perguntas que compõem o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas.

Os pareamentos entre o coeficiente de rateio do IQE e os três indicadores externos foram construídos em ambiente R. O coeficiente do IQE foi alocado no eixo Y e o indicador externo no eixo X, em gráficos de dispersão por município. A análise é de regressão simples, com o IQE como variável dependente e o IFDM, o Ideb e o IDeA como variáveis independentes em modelos separados. A leitura segue três eixos: IQE *versus* IFDM (2015 e 2016), IQE *versus* Ideb (2015 a 2019, Anos Iniciais e Anos Finais) e IQE *versus* IDeA (2015 e 2017, 5º e 9º ano, decomposto por nível socioeconômico, raça e sexo).

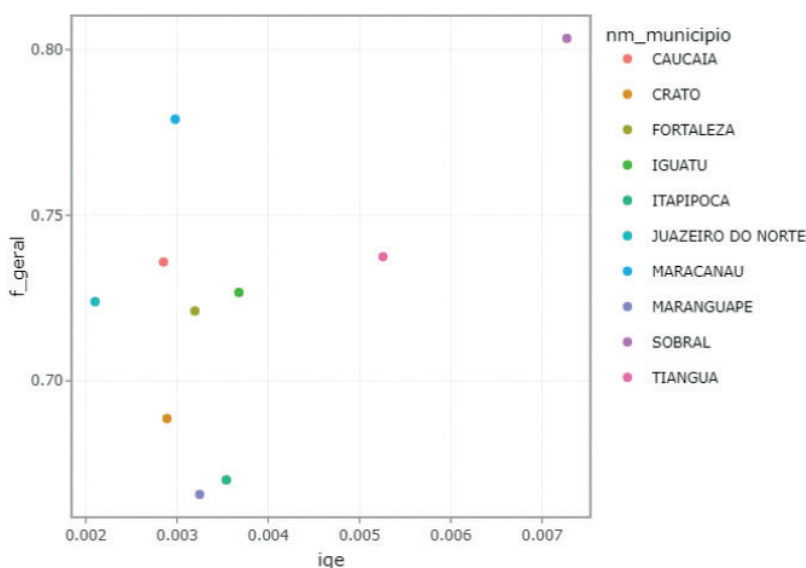
As bases foram limpas antes da análise, com eliminação de colunas não usadas e padronização de códigos municipais do IBGE. A opção por gráficos de dispersão em plano cartesiano, em vez de gráficos de barra ou coluna, permite visualizar simultaneamente a posição relativa dos dez municípios sem a necessidade de análise município a município.

4 RESULTADOS

4.1 IQE e desenvolvimento municipal (IFDM)

Nos anos de 2015 e 2016, o IFDM-Educação discrimina fortemente os dez municípios da amostra. Sobral e Tianguá ocupam as posições extremas superiores, com valores próximos de 1. Os demais oito municípios registram patamares inferiores. No cruzamento direto com o coeficiente de rateio do IQE, Sobral e Tianguá recebem os maiores valores nos dois anos, e o mesmo conjunto apresenta os maiores valores de IFDM-Educação. Municípios com maior desenvolvimento educacional medido pelo Firjan capturam as maiores parcelas do IQE. A relação é positiva e consistente entre as duas edições disponíveis. Em 2016, as disparidades se ampliam. Sobral e Tianguá se distanciam mais dos demais no IFDM-Educação e recebem valores de IQE maiores do que no ano anterior. A evolução reforça o padrão detectado em 2015.

Gráfico 1 – Índice Firjan x IQE – 2015



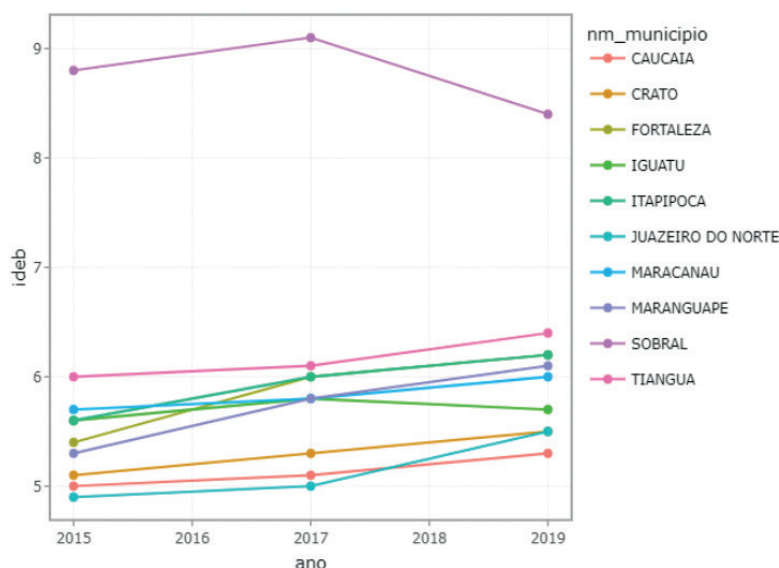
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados do Ipece e Firjan

4.2 IQE e desempenho no Ideb

Entre 2015 e 2019, o Ideb Anos Iniciais cresce em nove dos dez municípios da amostra. A exceção é Sobral, que registra variação de -4,5%. O maior crescimento no indicador é de Maranguape, com 15,1%. No Ideb Anos Finais, o crescimento ocorre em todos os municípios, com ápice em Crato (22,0%) e piso em Sobral (3,0%). A trajetória de Sobral merece registro porque o município tem os maiores valores absolutos de proficiência e menor margem de crescimento relativo, o que incide sobre o peso da componente “evolução” da fórmula do IQE. Mesmo com crescimento pequeno, Sobral segue recebendo os maiores valores de IQE, em razão do patamar absoluto elevado que compõe a parcela da média transformada.

A relação entre o Ideb e o IQE é menos unívoca do que no caso do IFDM, porque o Ideb mede patamar e o IQE premia tanto patamar quanto velocidade da variação. Municípios com crescimentos relativos expressivos, mas patamares baixos, como Maranguape nos Anos Iniciais e Crato nos Anos Finais, não capturam parcelas proporcionalmente maiores do IQE. O ganho interanual não compensa a defasagem do patamar inicial. Juazeiro do Norte e Sobral têm matrícula semelhante. Entre 2015 e 2019, Juazeiro do Norte registra variação de 12,2% no Ideb Anos Iniciais, enquanto Sobral, apesar do patamar absoluto elevado de proficiência, apresenta variação de 4,5% no mesmo indicador. Sobral segue recebendo coeficiente de rateio superior em todos os anos do período.

Gráfico 2 – Ideb – Anos Iniciais (2015 – 2019)



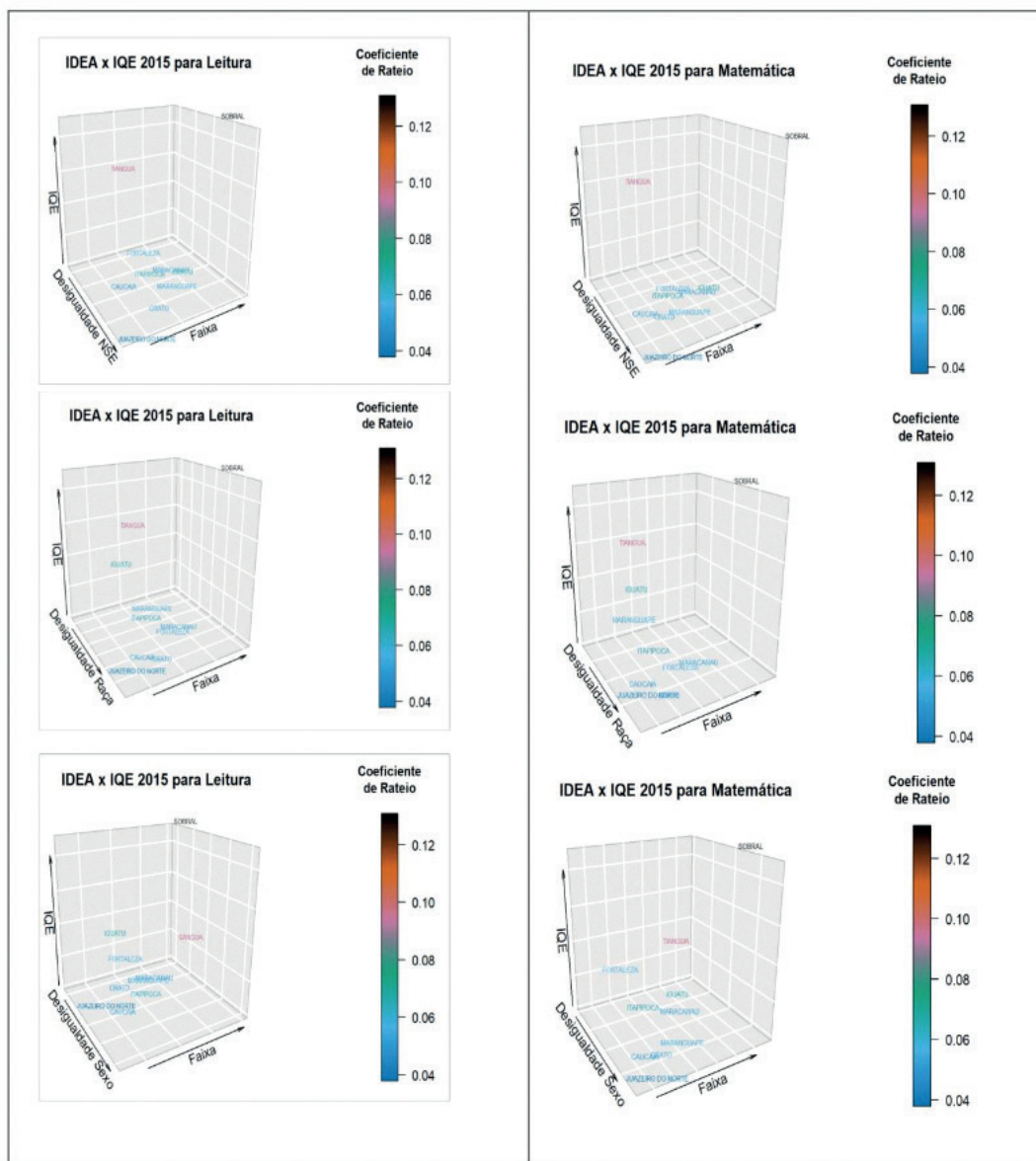
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Ipece e Firjan (2022)

4.3 IQE e a desigualdade de aprendizagem (IDeA)

No 5º ano em 2015, o IQE concentrou-se em Sobral e Tianguá. Os dois municípios também registraram os menores níveis de desigualdade de aprendizagem do IDeA nos recortes de nível socioeconômico, raça e sexo. A relação vale para Leitura e para Matemática. Os oito municípios restantes concentram-se em uma faixa de alta desigualdade e baixo repasse. A relação é inversa

entre o valor do repasse e o nível de desigualdade. Em um desenho redistributivo, a relação esperada seria a oposta. O mesmo padrão se repete no 9º ano em 2015. Sobral e Tianguá apresentam os menores índices de desigualdade. Crato aparece com pequena diminuição da desigualdade socioeconômica, mas permanece atrás. Em Matemática do 9º ano em 2015, Tianguá e Sobral se distanciam dos demais, com Sobral apresentando a menor desigualdade e, inversamente, o maior valor de repasse.

Gráfico 3 – Ideb – Anos Iniciais (2015 – 2019)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Portal IDeA e Ipece (2022)

Em 2017, Fortaleza ingressa no conjunto de municípios com menores desigualdades de aprendizagem em Leitura e Matemática do 5º ano, ao lado de Sobral e Tianguá. Fortaleza também apresenta os maiores valores de IQE entre os três naquele ano específico, em parte pelo tamanho absoluto da rede. O ingresso de Fortaleza amplia o grupo de ponta, mas não altera a posição relativa dos demais oito municípios, que permanecem no quadrante de maior desigualdade e menor repasse. No 9º ano de 2017, em Leitura, Fortaleza, Sobral e Tianguá seguem como o conjunto com menor desigualdade. Maranguape e

Maracanaú apresentam redução de desigualdade sem correspondência imediata no valor do repasse. Em Matemática do 9º ano de 2017, Sobral isola-se com maior valor de IQE e menor desigualdade de aprendizagem em todos os recortes. A relação inversa entre repasse e desigualdade observada em 2015 permanece em 2017, ainda que com o deslocamento parcial de Fortaleza para o grupo de ponta.

A análise comparada dos três eixos (IFDM, Ideb, IDeA) produz um padrão convergente. Sobral e Tianguá concentram as maiores parcelas do repasse

em qualquer recorte. Esses dois municípios também apresentam os maiores valores de IFDM-Educação, os menores índices de desigualdade de aprendizagem e proficiências altas no Spaece. A concordância entre os três indicadores independentes corrobora a leitura de que o IQE premia redes em patamares mais consolidados e opera em direção oposta à redistributiva entre os municípios de grande porte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dez municípios cearenses de maior porte populacional entre 2015 e 2019 indica que o Índice Municipal de Qualidade Educacional opera como instrumento de premiação de patamares já consolidados. Sobral e Tianguá concentram os maiores coeficientes de rateio em todos os cruzamentos realizados. Os maiores valores do IFDM-Educação se concentram nesse par de municípios. O IDeA registra, para ambos, os menores níveis de desigualdade de aprendizagem da amostra. As proficiências mais altas no Spaece também estão ali. Fortaleza, com a maior rede municipal do estado, compareceu ao conjunto de menores desigualdades apenas em 2017 e recebeu, durante todo o período, valores de rateio inferiores aos que o porte da rede justificaria. Os demais municípios da amostra, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Itapipoca, Crato, Maranguape e Iguatu, permanecem na faixa de alta desigualdade e baixo repasse. A relação entre o valor recebido e a desigualdade da rede é inversa. Em um desenho redistributivo, a relação esperada seria direta.

O achado empírico tem implicação clara para o desenho da política. A fórmula do IQE não inclui matrícula, porte da rede nem indicadores de pobreza. A exclusão dessas variáveis produz dois efeitos combinados. Municípios menores operam com denominadores menores no cálculo das taxas de participação e das médias de proficiência, o que facilita variações interanuais percentualmente expressivas e amplia o peso da componente "evolução" da fórmula. Municípios com maior volume de matrícula e maior heterogeneidade socioeconômica, caso típico de Fortaleza e Caucaia, enfrentam maior inércia estatística e são penalizados pelo fator de universalização do aprendizado, uma vez que redes

grandes tendem a abrigar percentuais relativos maiores de alunos nos padrões de desempenho mais baixos. A incorporação da matrícula municipal e de um índice de pobreza ou vulnerabilidade socioeconômica à fórmula do IQE corrigiria parte da assimetria detectada. A ponderação por porte da rede, em particular, aproximaria o desenho cearense do princípio de equidade distributiva discutido na fundamentação teórica.

O achado dialoga com a literatura empírica sobre o rateio condicionado do ICMS no Ceará. Brandão (2014) encontrou efeito agregado positivo da Lei 14.023/2007 sobre o Ideb e a Prova Brasil dos municípios cearenses. Carneiro e Irffi (2018, p. 319) confirmaram o pioneirismo estadual na criação do modelo e documentaram elevação da nota do 5º ano na Prova Brasil um ano após a intervenção. Batista e Lima (2011) registraram a evolução das redes cearenses nas edições iniciais do Ideb. Abrucio et al. (2016) enquadram a experiência como transferência condicionada baseada em *outputs*.

O presente estudo qualifica o conjunto desse diagnóstico positivo. A distribuição pode ter se tornado mais equitativa em termos agregados, como sugere a inclusão do critério de resultado após 2007, mas, entre municípios de porte comparável, a assimetria persiste e favorece as redes menores e mais consolidadas. A constatação de que "[...] o resultado em uma federação desigual, que não consegue superar suas desigualdades regionais e sociais" (Abrucio, 2007, p. 128) se aplica, em escala reduzida, à relação entre os municípios de grande porte do próprio estado. A coordenação federativa que a fórmula atual induz privilegia a consolidação de redes já estruturadas, não a recuperação das redes que mais precisariam da transferência.

O estudo tem limites. O IFDM foi descontinuado em 2018 e o IDeA não foi calculado após 2017, o que restringiu o emparelhamento temporal. A regressão aplicada é simples e não controla variáveis intervenientes como investimento municipal próprio em educação, composição etária das redes e participação do Fundeb no orçamento educacional municipal. A amostra cobre os maiores portes populacionais do estado e não contempla municípios de porte médio e pequeno, onde a

dinâmica do repasse pode operar de outra forma. Novas agendas de pesquisa podem decorrer desses limites. A replicação do exercício para os 184 municípios cearenses, com modelagem de painel, é uma delas. O teste de fórmulas alternativas do IQE com inclusão de matrícula e índice de pobreza, por meio de simulação, é outra. O acompanhamento dos efeitos da Emenda Constitucional 108/2020 sobre os desenhos estaduais é a terceira.

A conclusão central é que o IQE, na configuração vigente entre 2015 e 2019, não operou como instrumento de equidade entre os municípios de grande porte do Ceará. O índice cumpriu a função de induzir melhoria de resultados, mas o fez em direção oposta à redistributiva. O ajuste da fórmula é condição para que a política preserve o critério meritocrático de resultado sem reproduzir a assimetria de partida entre redes com volumes e condições distintos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Federalismo no Brasil: a construção de um Estado desigual. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 25-49, 2007.

ABRUCIO, F. L. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL, N. (coord.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. **Relatório Final**. São Paulo: Instituto Natura/FGV, 2016. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/tf-regime-de-colaboracao-no-ceara-funcionamento-causas-do-sucesso-e-alternativas-de-disseminacao-do-modelo>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BATISTA, J. M.; LIMA, A. C. Análise da educação pública do Ceará à luz dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: IDEB 2009. In: **Anais da VI Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional**. Fortaleza: ABAVE, 2011. Disponível em: http://www.abave.org.br/adm/pdf_upload/25SETEMBRO201119.12.47298.pdf. Acesso em: jan. 2022.

BRANDÃO, J. B. **O rateio do ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-

parte do ICMS. In: SACHSIDA, A. (org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018. cap. 10.

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% do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza: Seplag, 2008. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/DECRETO-No-29.306-Cota-Parte-ICMS.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2022.

CEARÁ. **Decreto nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011**. Altera dispositivos do Decreto nº 29.881, de 31 de agosto de 2009. Fortaleza: Seplag, 2011. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/Decreto30796_29_12_2011.pdf. Acesso em: 11 mar. 2022.

CEARÁ. **Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza: Diário Oficial do Estado, 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/leis-orcamentaria/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 15 ago. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996. Fortaleza: Seplag, 2007. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/LeiN14023_17_12_2007.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

CRAHAY, M. L'école peut-elle être juste et efficace?: **De l'égalité des chances à l'égalité des acquis**. Bruxelas: De Boeck, 2000.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, set./dez. 2004.

DUBET, F. Les dilemes de la justice. In: DEROUET, J. C.; DEDOUET-BESSON, M. C. **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation**. Lyon: Peter Lang, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Índice de Qualidade da Educação**. Fortaleza: Ipece, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/09/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_ICMS_RS_Ago2019.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2019**. Brasília: Inep, 2019.

PORTAL IDeA. Indicador de Desigualdades e Aprendizagens. Disponível em: <https://portalidea.org.br/sobre>. Acesso em: 22 ago. 2022.

RAWLS, J. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.



PERCEPÇÕES E EXPECTATIVA DOS PROFESSORES SOBRE OS ALUNOS: ELEMENTOS PARA REFLETIR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Karina Carrasqueira ¹
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz ²
Vanda Mendes Ribeiro ³

TEACHERS' PERCEPTIONS AND EXPECTATIONS: *insights for reflecting on the implementation of educational policies*

Resumo

Nas últimas décadas, pesquisadores da Sociologia da Educação têm observado a influência das expectativas docentes sobre as práticas pedagógicas e o desempenho escolar dos alunos. Com base nessa premissa, este artigo objetiva trazer elementos para a discussão da relação entre formação de professores e expectativas em relação aos alunos, analisando os casos de Fortaleza e São Paulo, que implementaram, em 2012, o Programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), respectivamente. O estudo, de caráter quantitativo, descritivo e exploratório, utilizou respostas de questionários contextuais da Prova Brasil aplicados a professores do 5º ano de escolas municipais das duas redes nos anos de 2011, 2013, 2015 e 2017 para observar a percepção docente sobre a trajetória escolar de seus alunos. Os resultados revelam que a maioria dos docentes, em ambas as localidades, atribui os problemas de aprendizagem à família, ao meio social e ao desinteresse do aluno, indicando limitada incidência dos programas sobre as crenças dos docentes. Contudo, observa-se um aumento das expectativas sobre a trajetória acadêmicas dos estudantes nas duas cidades. Em Fortaleza observa-se mudança significativa, com maior valorização das práticas intraescolares como fator explicativo da aprendizagem. Ancorados em pesquisas e nas características dos dois Programas, formula-se a hipótese de que a transformação das expectativas docentes requer tempo, continuidade e arranjos institucionais dinâmicos, como no caso do Paic, que articulam gestão, instrumentos e apoio à implementação de mudanças nas escolas e salas de aula, indo além do investimento exclusivo em formação docente.

Palavras-chave: Paic. Pnaic. Expectativa Docente. Formação de Professores. Políticas Públicas de Educação.

Abstract

For decades, Sociology of Education researchers observed the influence of teachers' expectations on their pedagogical practices and on students' academic success. From this premise, this article aims to provide insights to the discussion of the relationship between teacher training and teachers' expectations regarding students. It focuses on the cities of Fortaleza and São Paulo, which implemented, in 2012, the Learning at the Right Age Program (Paic) and the National Pact for Literacy at the Right Age (Pnaic), respectively. This quantitative, descriptive and exploratory study utilized responses from contextual questionnaires completed by 5th-grade teachers in municipal schools that participated in the Brazil Exam (Prova Brasil) assessment in 2011, 2013, 2015, and 2017 to observe teachers' perceptions of their students' academic trajectories. The research results indicate that the vast majority of teachers in both cities believe that family, social environment, and student disinterest are the main reasons for students' learning problems. This suggests that the programs in question have had little impact on teachers'

1 Doutora em Educação. Universidade São Francisco (USF). Email: karina.carrasqueira@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6699-7814>.

2 Doutora em Administração Pública e Governo. Universidade Cidade de São Paulo (Unicid). Email: carminhameirelles@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4375-5270>.

3 Doutora em Educação. Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS). Email: vandaribeiro2@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2275-7122>.

beliefs. Nevertheless, we have observed rising expectations regarding students' academic trajectories in both cities. Based on research and characteristics of the two programs, one can formulate the hypothesis that the impact of policies on teachers' expectations and perceptions requires time and continuity. Furthermore, it is mediated by more dynamic institutional arrangements (as in the case of Paic), which involve management dimensions, tools and support for implementing changes in schools and classrooms, beyond investment only in teacher training.

Keywords: Paic. Pnaic. Teacher's Expectations. Teacher training. Public Policies on Education.

1 INTRODUÇÃO⁴

Desde a década de 1960, pesquisadores observam a influência sobre o desempenho discente, das expectativas e percepções dos professores sobre suas práticas e sobre o sucesso escolar dos alunos (Brooke; Soares, 2008) independente das características socioeconômicas (Soares; Fernandes; Ferraz, 2010) e mostram que as expectativas e percepções dos professores induzem práticas pedagógicas que podem ou não limitar as oportunidades de aprendizagem dos alunos (Albuquerque; Koslinski, 2015; Teixeira, 2020).

Pesquisas têm evidenciado que o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), implementado no Ceará em 2007, ampliou a aprendizagem e a equidade educacional nos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF) da rede pública (Kasmirski; Gusmão; Ribeiro, 2017; Costa; Carnoy, 2015; Ribeiro; Karminski; Ben Ayed, 2023). De Pieri e Santos (2022) apontam associação entre maior participação docente no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) e melhores resultados de alfabetização e desempenho escolar, embora a evidência de impacto disponível seja mais limitada que aquelas sobre o Paic. Esses dois Programas conferiram centralidade à formação docente como estratégia de indução da melhoria do ensino e da aprendizagem (Alferes; Mainardes, 2019; Santos, 2025).

Apesar dessas evidências, permanece pouco compreendido se políticas de formação docente também produzem mudanças nas crenças, percepções e expectativas dos professores acerca das possibilidades de aprendizagem e das trajetórias

escolares dos estudantes. A literatura nacional concentra-se predominantemente nos efeitos dessas políticas sobre desempenho escolar, permanecendo escassas as investigações acerca de seus efeitos sobre dimensões subjetivas da docência, reconhecidas pela literatura internacional como relevantes para a produção das desigualdades educacionais.

É justamente nessa lacuna que este estudo se insere. A questão central que orienta a pesquisa é: em que medida a implementação do Paic, em Fortaleza, e do Pnaic, no município de São Paulo, pode estar associada a mudanças nas expectativas docentes sobre a trajetória escolar dos estudantes e nas percepções dos professores acerca dos fatores responsáveis pelas dificuldades de aprendizagem?

Assim, este artigo visa trazer, de forma exploratória, elementos para suprir a lacuna observada na literatura, investigando se há alguma evidência nos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de que o Paic e o Pnaic possam ser associados a mudanças nas expectativas dos docentes sobre suas práticas e sobre o sucesso dos alunos. Para tanto, o texto analisa as expectativas dos professores das redes municipais de Fortaleza e de São Paulo sobre as trajetórias educacionais de seus alunos, bem como suas percepções a respeito dos motivos para os problemas de aprendizagem.

2 CONTEXTO

O Paic foi lançado como política pública no estado do Ceará e institucionalizado por meio da Lei n. 14.026, em 2007. Objetiva, atualmente, por meio da cooperação técnica e financeira com os 184 municípios, "apoiar a

⁴ Este artigo foi elaborado no âmbito de duas pesquisas "Implementação de políticas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social" e "Implementação de políticas educacionais e desigualdades frente a contextos de pandemia pelo Covid-19", financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo 2018/11257-6 e 2021/08719-0, coordenadas por Vanda Mendes Ribeiro e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, respectivamente, com a colaboração de participantes de instituições nacionais e internacionais. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

aprendizagem dos alunos para que sigam com sucesso, tenham bons resultados e ingressem no Ensino Médio bem-preparados" (Ceará, s/d). A literatura indica que o Paic é um programa longo, com continuidade de cerca de 20 anos, com um arranjo institucional que foi capaz de ampliar a aprendizagem e a equidade educacional nos anos iniciais do EF da rede pública cearense (Ribeiro; Kasmirski; Ben Ayed, 2021). De acordo com várias pesquisas, seu desenho envolve um arranjo institucional complexo. Incorpora, ao mesmo tempo, cooperação intergovernamental; formação de professores e gestores; avaliações, monitoramento por meio de indicadores; apoio concreto aos municípios e às escolas, com visitas *in loco* e verificação do que ocorre na sala de aula; disponibilidade de materiais didáticos; adoção de uma série de instrumentos que coloca gestores e dirigentes da educação em torno de objetivos comuns; centralidade da criança no processo de aprendizagem; diagnóstico das dificuldades específicas das escolas; estabelecimento de metas e prioridades; e desenvolvimento de práticas pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade educacional (Codes *et al.*, 2018; Cruz; Farah; Ribeiro, 2020; Costa; Ramos, 2020; Diogenes; Silva, 2022; Ribeiro; Cruz, 2025).

A literatura sustenta que após a entrada efetiva no Paic, em 2012, Fortaleza apresentou melhora nos indicadores de desempenho dos alunos (Mamede *et al.*, 2021), na equidade educacional (Ribeiro, Kasmirski; Ben Ayed, 2021) e na presença de instrumentos organizadores da gestão da escola e do ensino (Ribeiro; Cruz, 2025). Martinic *et al.* (2026) observaram aulas em Fortaleza e afirmaram a presença de material didático do Paic e que a maior parte do tempo do professor é dedicado a atividades acadêmicas, num nível superior ao que se vê na América Latina. Esses achados são distintos de observações de sala de aula feitas por Mamede (2011), antes do Paic, que afirma escassa produção escrita mais elaborada e baixa mobilização de materiais didáticos.

O Pnaic, lançado em 2012 inspirado no Paic (Brasil, 2012, 2017; Alflen; Vieira, 2018), é uma iniciativa do governo federal voltada à alfabetização no início do EF. Seu objetivo central era garantir que todas as crianças estivessem alfabetizadas, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano

(por volta dos 8 anos de idade). Neste mesmo ano começou a ser implementado no município de São Paulo. Ou seja, 2012 é o ano de início dos dois programas, na rede municipal de Fortaleza, o Paic, e no município de São Paulo, o Pnaic.

Segundo Di Giusto (2018), a implementação do Pnaic na rede municipal de São Paulo buscou combinar formação docente e envio de materiais pedagógicos às escolas. A autora evidencia que a implementação do programa foi limitada por conflitos sobre a concepção de alfabetização, atrasos e desorganização na execução. Afirma também que houve baixa incorporação dos coordenadores pedagógicos como agentes estratégicos da política e pouca incidência nas práticas pedagógicas.

3 EXPECTATIVAS DOCENTES SOBRE OS ALUNOS E PERCEPÇÃO DE AUTOEFICÁCIA

A relação entre professor e aluno é um fator relevante nos estudos de eficácia escolar (Teixeira, 2020). Desde o estudo pioneiro de Rosenthal e Jacobson (1968) compreende-se que a expectativa do professor é determinante para o sucesso escolar futuro deste estudante (Mesquita; Carrasqueira, 2025).

Embora haja consenso sobre a relevância das expectativas docentes, diferentes correntes teóricas as explicam de formas distintas. A Sociologia da Educação destaca que elas são socialmente construídas e tendem a reproduzir desigualdades, enquanto os estudos sobre eficácia escolar mostram que podem ser transformadas por políticas educacionais, práticas de gestão e formação docente. Assim, essas perspectivas são complementares para compreender tanto a origem quanto as possibilidades de mudança das crenças docentes.

Ireson e Hallan (2001) realizaram uma extensa pesquisa onde observaram turmas da mesma série com níveis de proficiência diferentes e identificaram práticas docentes diferenciadas. Nas turmas de maior proficiência os professores permitiam maior participação dos alunos, levavam exercícios mais interessantes e desafiadores e iam além do currículo

mínimo. Por outro lado, mas turmas de menor proficiência, os conteúdos eram reduzidos, os exercícios repetitivos e a participação limitada. Estas diferenças nas práticas, segundo as próprias autoras, levavam a um maior distanciamento entre os alunos de alta e de baixa proficiência. Sendo consideradas práticas que aumentavam a inequidade escolar.

No Brasil, pesquisas como a de Albuquerque e Koslinski (2015) mostram que as expectativas dos professores induzem a práticas pedagógicas diferentes, que podem limitar as oportunidades de aprendizagem dos alunos. Além disso, para as autoras, essas práticas baseadas nas expectativas, levam à rotulação dos alunos, diminuindo sua autoestima e, conseqüentemente, interferindo no seu processo de aprendizagem.

Utilizando dados dos questionários contextuais e das avaliações de matemática da pesquisa Geração Escolar (Geres), Xavier e Oliveira (2020) aplicaram um modelo de equação estrutural e observaram que as expectativas dos professores são criadas considerando diversas características da turma (a disciplina, a proficiência inicial, o nível socioeconômico e a quantidade de alunos com atraso). Essas expectativas influenciam na relação professor-aluno (correspondente ao incentivo e interesse do professor no aprendizado dos alunos) e nas práticas pedagógicas docentes. E tanto as expectativas, quanto a relação professor-aluno impactam na nota do aluno nas avaliações.

Todas as pesquisas realizadas em condições reais, apresentam padrão similar de percepção e expectativas dos professores. Alunos de contextos vulneráveis, meninos e negros são geralmente vistos como menos capazes de aprender (Teixeira, 2020) e passam pelo processo denominado por Bourdieu (1998) como "exclusão branda", pois os alunos permanecem no sistema educacional, mas com um percurso escolar com muitas retenções e segregação, até terem idade para serem efetivamente excluídos do sistema.

Sob a perspectiva da Sociologia da Educação, tais expectativas expressam mecanismos de reprodução das desigualdades sociais. Entretanto, os estudos sobre eficácia escolar introduzem um elemento

adicional ao demonstrar que essas expectativas não são imutáveis. Ao contrário, elas podem ser modificadas quando políticas educacionais fortalecem a capacidade institucional das equipes escolares, ampliam a confiança dos professores em sua própria atuação e reorganizam as condições objetivas do trabalho pedagógico.

Embora esta percepção vá ao encontro das pesquisas no campo da Sociologia da Educação, que desde meados do século passado apresentam evidências de que a principal causa das desigualdades escolares está em aspectos socioeconômicos (Brooke; Soares, 2008), ela também naturaliza uma ideia de que as escolas e seus profissionais pouco podem fazer pelos alunos (Vidal; Vieira, 2017), ideia esta que a Sociologia da Educação também tem evidências de não ser verdadeira (Brooke; Soares, 2008).

Pesquisas apontam que quanto mais vulnerável o aluno, maior é o impacto da escola na sua aprendizagem (Akiba; Letendre; Scribner, 2007). Portanto, ao contrário da ideia de que a escola não pode fazer muito, o que se coloca é o importante papel da escola como agente de mudança social.

Corroborando essa hipótese, Soares, Fernandes e Ferraz (2010), usando dados de 2006 do Programa de Avaliação da Educação Básica (Proeb) de Minas Gerais, verificaram que quando os docentes apresentam maiores expectativas, todos os alunos são beneficiados. Contudo, as expectativas são muito baseadas nos resultados dos alunos, o que, por um lado pode criar um círculo vicioso, mas por outro, impõe a necessidade de repensar práticas pedagógicas voltadas para os alunos com maiores defasagens educacionais.

Essa aproximação entre Sociologia da Educação e estudos sobre eficácia escolar constitui o fundamento analítico deste artigo. Parte-se da compreensão de que políticas públicas podem incidir sobre expectativas docentes não apenas mediante processos de formação continuada, mas também por meio de mudanças organizacionais, instrumentos de gestão, apoio pedagógico e arranjos institucionais que alterem as condições concretas do trabalho docente. Em outras palavras, considera-se que expectativas constituem crenças socialmente

construídas, mas potencialmente suscetíveis à ação das políticas públicas.

Estudos no campo da eficácia educacional – eficácia docente e eficácia escolar – apontam que, além da experiência e da qualificação, o sentimento de autoeficácia do professor é fundamental para um processo de ensino aprendizagem mais eficiente (Soares; Fernandes; Ferraz, 2010). A centralidade das expectativas docentes sobre os alunos e da percepção de autoeficácia docente para o processo de ensino e aprendizagem denota a relevância das crenças dos professores no campo educacional.

Os processos formativos, segundo Crahay *et al.* (2010), lidam com o binômio crenças e conhecimento. As crenças, para eles, são representações sociais, conteúdos mentais formados por conceitos e significados sociais, amplamente compartilhadas e aceitas, sem critérios robustos de validade. Já o conhecimento requer estrutura de validade rigorosa. Os processos formativos para docentes visam, segundo os autores, substituir crenças por conhecimento. Para Pajares (1992), as expectativas docentes podem ser compreendidas como crenças docentes, enquanto as percepções docentes são interpretações ou julgamentos frequentemente moldados por essas crenças.

Essa distinção possui implicações importantes para este estudo. As expectativas docentes aqui analisadas são compreendidas como uma manifestação específica das crenças profissionais dos professores, enquanto suas percepções de autoeficácia e sobre os fatores associados às dificuldades de aprendizagem constituem julgamentos produzidos a partir dessas crenças. Assim, investigar mudanças nessas dimensões permite examinar uma possível via de incidência das políticas educacionais que permanece pouco explorada pela literatura brasileira.

Nesse sentido, adota-se a formulação de Pajares (1992), para quem expectativas docentes podem ser compreendidas como expressão das crenças dos professores, ao passo que suas percepções representam interpretações da realidade educacional mediadas por essas crenças. Essa opção teórica fundamenta a seleção das variáveis analisadas

neste artigo e orienta a interpretação dos resultados apresentados nas seções seguintes.

Ao olhar para a expectativa docente em relação à trajetória acadêmica de seus alunos em contextos em que o Paic e o Pnaic foram implementados, tentamos observar se houve alguma modificação, a fim de elaborar hipóteses sobre a influência de programas com foco na formação docente continuada no aumento das expectativas dos professores em relação aos alunos.

Uma vez que a literatura nos indica que professores melhores formados têm maior sentimento de autoeficácia e crenças menos limitantes sobre o potencial de seus alunos, em particular aqueles de alta vulnerabilidade social e educacional.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa quantitativa com análises descritivas que comparam os resultados no tempo. O recorte analítico foi a rede municipal de São Paulo (capital) e a rede de Fortaleza.

A escolha dessas duas redes de ensino fundamenta-se no fato de ambas terem iniciado, em 2012, a implementação de políticas nacionais ou estaduais voltadas à alfabetização que atribuíam centralidade à formação docente, embora apresentassem desenhos institucionais distintos. Enquanto Fortaleza passou a integrar o Paic, política estadual caracterizada pela articulação entre formação, acompanhamento pedagógico, gestão, monitoramento e instrumentos de implementação, o município de São Paulo aderiu ao Pnaic, cuja implementação concentrou-se predominantemente na formação continuada e na distribuição de materiais pedagógicos. Essa diferença torna os dois casos particularmente relevantes para uma análise exploratória sobre possíveis associações entre diferentes arranjos de implementação e mudanças nas expectativas e percepções docentes.

Sendo uma análise descritiva, é preciso levar em consideração as diferenças de tamanho das redes. Desse modo, buscamos comparar as porcentagens, e observar as diferenças da mesma rede entre os anos.

Aqui foram utilizadas as respostas dos questionários contextuais de professores de turmas de 5º ano/4ª série das escolas municipais que participaram da Prova Brasil em 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017. Os dados foram analisados no nível da rede de ensino/unidade da federação e não tem caráter longitudinal (Tabela 1).

Tabela 1 - Número de questionários contextuais de professores de turmas de 5º ano/4ª série de escolas municipais, por edição da Prova Brasil

Localidade	2007	2009	2011	2013	2015	2017
São Paulo (capital)	4.171	1.904	2.083	235	2.654	1.673
Fortaleza	1.038	749	853	971	962	835

Fonte: Produzido pelas autoras, a partir do questionário contextual de professores do Saeb (Inep, 2020), de 2011 a 2017

O recorte temporal principal do estudo foi entre os anos de 2011, por corresponder à edição imediatamente anterior à implementação do Paic em Fortaleza e do Pnaic no município de São Paulo, e 2017, por ser a última edição da Prova Brasil com perguntas referentes às expectativas dos professores e aos motivos das dificuldades educacionais dos estudantes.

As variáveis utilizadas vieram de dois blocos de perguntas que foram pouco modificados ao longo das edições. A expectativa dos professores sobre a trajetória futura de seus alunos e a percepção dos professores sobre os motivos dos problemas de aprendizagem dos alunos. Essas questões indicam se docentes atribuem as dificuldades a aspectos intraescolares, relativos a suas práticas e outras questões do âmbito das escolas ou a fatores extraescolares.

São comparações de dados transversais. Portanto, não são necessariamente as respostas dos mesmos professores a cada ano. Isso se deve ao caráter dos dados que foram utilizados. Além disso, nas análises, não há pretensão, nem possibilidade de realizar inferências causais.

5 RESULTADOS

A Tabela 2 apresenta os percentuais de concordância nas redes municipais de São Paulo (capital) e de Fortaleza em 2011 e 2017 (ano antes e depois da implementação do Pnaic e do Paic, respectivamente, nessas capitais), dos motivos para o problema de aprendizagem dos alunos.

Nos dois casos observados, os fatores que os professores apontam como de maior impacto para os problemas de aprendizagem dos alunos são os extraescolares, a família e o meio social do aluno. Desinteresse e falta de esforço do aluno e baixa autoestima do aluno aparecem em segundo plano. A indisciplina dos alunos em sala também é mencionada.

Tabela 2 - Porcentagem de professores de 4ª série/5º ano das redes municipais de São Paulo e de Fortaleza que concordam com os motivos para o problema de aprendizagem dos alunos, comparação entre 2011 e 2017

Motivos	São Paulo		Fortaleza	
	2011	2017	2011	2017
Falta de interesse e acompanhamento dos pais na vida escolar do aluno	92,5	91,7	98,2	97,1
Nível cultural dos pais dos alunos	65,4	73,1	88,9	93,9
Meio social em que o aluno vive	77,9	80,9	89,0	94,4
Desinteresse e falta de esforço do aluno	77,7	81,5	89,7	89,7
Baixa autoestima dos alunos	66,6	69,5	77,8	82,9
Indisciplina dos alunos em sala de aula	63,0	69,5	76,0	75,9

Sobrecarga de trabalho dos professores, dificultando o planejamento e o preparo das aulas	20,7	25,9	70,3	19,8
Baixos salários que geram insatisfação e desestímulo do professor com a carreira docente	16,4	19,9	41,4	34,0
Conteúdos curriculares inadequados para as necessidades dos alunos	11,1	12,7	23,6	12,0
Não cumprimento dos conteúdos curriculares ao longo da trajetória escolar do aluno	4,0	20,0	10,3	26,5
Carência de infraestrutura física e/ou pedagógica	17,9	X	34,7	X
Carência de infraestrutura física	X	25,7	X	46,3
Carência ou ineficiência da supervisão, coordenação e orientação pedagógica	X	9,7	X	15,9

Fonte: Produzido pelas autoras, a partir do questionário contextual de professores do Saeb (Inep, 2020), de 2011 e 2017

A análise mais fina das diferenças entre os anos de coleta das informações, antes e depois dos Paic e Pnaic, leva a algumas considerações. Em São Paulo, amplia um pouco a percepção de que o desinteresse e falta de esforço do aluno e a baixa autoestima dos alunos é explicativo para o problema da aprendizagem. Outros fatores intraescolares também se fortalecem no período: indisciplina dos alunos em sala de aula; sobrecarga de trabalho dos professores, dificultando o planejamento e o preparo das aulas; conteúdos curriculares inadequados às necessidades dos alunos; não cumprimento dos conteúdos curriculares ao longo da trajetória escolar do aluno. Ou seja, se o Pnaic vislumbrou incidir sobre questões de gestão do ensino e aprendizagem, essas percepções denotam que os professores não perceberam melhoria e, inclusive, notam piora em aspectos que são, claramente, de gestão escolar e de capacidade de ensino.

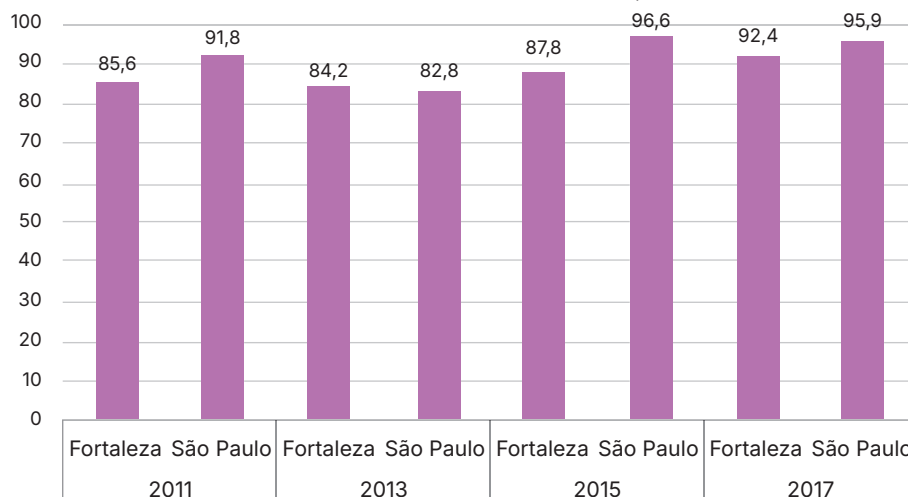
Para Fortaleza, a situação é distinta. Ainda que haja aumento também de percepções relativas a explicações extraescolares tais como o nível cultural dos pais dos alunos e meio social em que eles vivem, questões relativas à gestão escolar como explicativas para o baixo aprendizado dos alunos - sobrecarga de trabalho dos professores, dificultando o planejamento e o preparo das aulas e conteúdos curriculares inadequados para as necessidades dos alunos - sofreram queda significativa na consideração dos professores. Em 2017, em comparação com 2011, um

conjunto muito menor de professores selecionaram tais itens como fatores explicativos, sendo que na questão da sobrecarga de trabalho essa queda é de mais de 50 pontos percentuais. Um indicativo de que pode ter ocorrido, depois da entrada efetiva de Fortaleza no Paic, maior organização da gestão da escola e das práticas docentes, o que corroboraria achados de Ribeiro e Cruz (2025) e de Martinic *et al.* (2026).

5.1 Expectativas docentes sobre o sucesso na trajetória escolar dos alunos

Nos dois municípios, a expectativa quanto à trajetória educacional dos estudantes aumentou entre 2011 e 2017, para todos os recortes e para todas as etapas de ensino. O Gráfico 1 mostra a porcentagem de professores respondentes que acreditavam que quase todos os seus alunos concluirão o 5º ano/4ª série naquele ano. Com exceção de 2013, a respeito do qual temos poucas respostas para a capital de São Paulo, os professores paulistanos têm uma expectativa maior do que os professores fortalezenses, e seria importante realizar novos estudos para seu aprofundamento. Tanto em Fortaleza como no município de São Paulo aumentou, no período, o número de professores com expectativa positiva sobre a trajetória dos alunos relativa à possibilidade de terminarem os anos iniciais do EF.

Gráfico 1 - Porcentagem de professores das redes municipais de Fortaleza e São Paulo que acreditam que quase todos os seus alunos concluirão o 5º ano/4ª série naquele ano

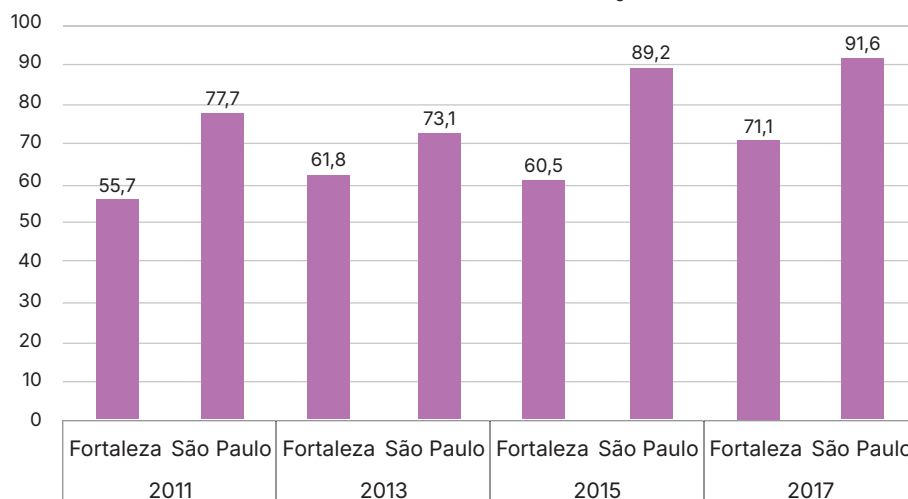


Fonte: Produzido pelas autoras, a partir do questionário contextual de professores do Saeb (Inep, 2020), de 2011 a 2017

Com relação a conclusão do EF (9º ano/8ª série), houve um aumento significativo na expectativa dos professores entre 2011 e 2017, apresentado no Gráfico 2. Na rede municipal de Fortaleza, em 2011, 55,7% dos professores marcaram acreditar que quase

todos os seus alunos concluirão o EF completo. Três edições da Prova Brasil depois, após o Paic, 71,1% dos professores assinalaram a mesma opção. Em São Paulo também houve um aumento entre 2011 e 2017, passando de 77% para 91,6%, respectivamente.

Gráfico 2 - Porcentagem de professores das redes municipais de Fortaleza e São Paulo que acreditam que quase todos os seus alunos concluirão o Ensino Fundamental (9º ano/8ª série)

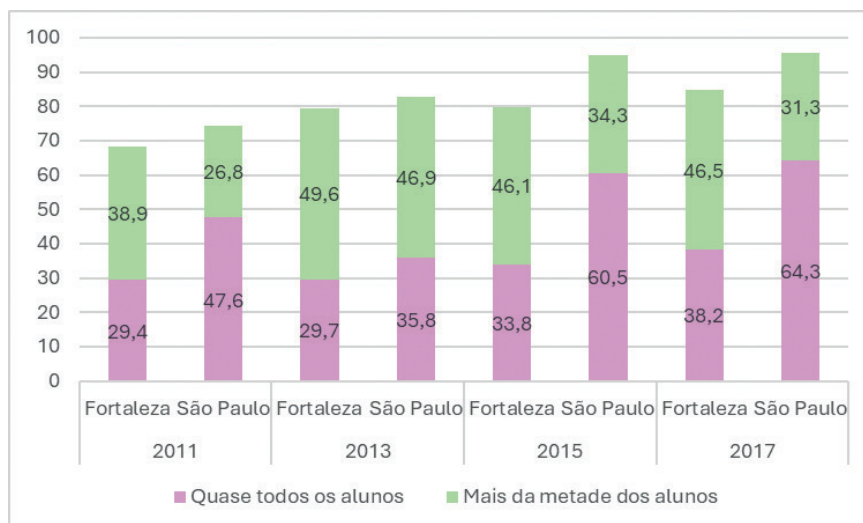


Fonte: Produzido pelas autoras, a partir do questionário contextual de professores do Saeb (Inep, 2020), de 2011 a 2017

Quanto à conclusão do Ensino Médio (EM), a expectativa dos professores cai um pouco em relação ao EF. Ainda assim, vai aumentando ao longo do tempo. As respostas dos professores não

se concentram mais na categoria "quase todos os alunos", em especial em Fortaleza onde a maioria dos professores marcou "um pouco mais da metade dos alunos", como observado no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Porcentagem de professores das redes municipais de Fortaleza e São Paulo que acreditam que quase todos ou mais da metade de seus alunos concluirão o Ensino Médio



Fonte: Produzido pelas autoras, a partir do questionário contextual de professores do Saeb (Inep, 2020), de 2011 a 2017

5.2 Síntese dos achados

Observou-se que, de um lado, houve aumento da percepção dos professores sobre o impacto das características sociais, familiares e individuais dos estudantes nas dificuldades escolares; do outro, houve um aumento da expectativa dos professores sobre a trajetória escolar dos alunos. As expectativas em São Paulo já eram mais elevadas, contudo, apresentaram aumentos significativos. Em Fortaleza, o aumento também foi alto entre 2011 e 2017. Em ambas as capitais, o aumento mais significativo ocorreu na conclusão do ensino fundamental.

A análise conjunta das expectativas e das percepções docentes permite identificar três resultados principais. Em primeiro lugar, observa-se que, tanto em Fortaleza quanto em São Paulo, permanece predominante a atribuição das dificuldades de aprendizagem a fatores extraescolares, especialmente ao contexto familiar, ao meio social e ao comportamento dos estudantes. Esse resultado indica que crenças amplamente documentadas pela literatura da Sociologia da Educação continuam fortemente presentes entre os professores, mesmo após a implementação das políticas de formação analisadas.

Em segundo lugar, verificou-se aumento das expectativas docentes quanto à trajetória escolar

futura dos estudantes nas duas redes de ensino entre 2011 e 2017. Esse resultado sugere que, embora as percepções sobre as causas das dificuldades de aprendizagem permaneçam relativamente estáveis, houve ampliação da confiança dos professores quanto às possibilidades de permanência e progressão escolar de seus alunos.

Por fim, as diferenças observadas entre Fortaleza e São Paulo indicam que distintos arranjos institucionais de implementação podem estar associados a diferentes padrões de mudança nas percepções docentes, enquanto, em Fortaleza, observou-se redução da importância atribuída a alguns fatores intraescolares relacionados à organização do trabalho pedagógico, em São Paulo essas percepções permaneceram estáveis ou se intensificaram. Embora os dados não permitam estabelecer relações causais, tais evidências reforçam a hipótese de que políticas de formação tendem a produzir maior incidência sobre expectativas e percepções docentes quando articuladas a instrumentos de gestão, acompanhamento pedagógico e apoio sistemático à implementação das mudanças nas escolas.

Esses resultados dialogam diretamente com o objetivo desta pesquisa ao indicar que a relação entre políticas de formação docente e expectativas dos professores é mais complexa do que uma associação direta entre oferta de cursos e mudança

de crenças, sendo provavelmente mediada pelas características dos arranjos institucionais que sustentam a implementação das políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados desta pesquisa sugerem que a relação entre políticas de formação docente e expectativas dos professores é mais complexa do que uma associação direta entre oferta de formação continuada e mudanças nas crenças docentes.

Embora se observe aumento das expectativas quanto à trajetória escolar dos estudantes nas duas redes analisadas, as percepções sobre as causas das dificuldades de aprendizagem permaneceram fortemente associadas a fatores extraescolares, indicando que crenças profissionais tendem a apresentar maior estabilidade e menor suscetibilidade a mudanças decorrentes exclusivamente de processos formativos.

Os resultados sugerem que, embora os processos formativos tenham contribuído para ampliar as expectativas docentes quanto às trajetórias escolares dos estudantes, não foram suficientes, isoladamente, para produzir mudanças abrangentes nas crenças dos professores acerca das causas das dificuldades de aprendizagem. Essa interpretação é coerente com a formulação de Crahay *et al.* (2010), segundo a qual a transformação de crenças em conhecimentos constitui um processo gradual, condicionado por experiências profissionais e pelos contextos institucionais de atuação docente.

Ao comparar Fortaleza e São Paulo, o estudo também evidencia que diferentes arranjos institucionais de implementação podem estar associados a padrões distintos de transformação das percepções docentes. No caso de Fortaleza, observou-se redução da importância atribuída a alguns fatores intraescolares relacionados à organização do trabalho pedagógico, resultado compatível com a literatura que descreve o Paic como uma política apoiada em mecanismos permanentes de cooperação, monitoramento, gestão e acompanhamento pedagógico. Em São Paulo, por sua vez, o aumento das expectativas docentes não foi acompanhado por alterações equivalentes nas percepções sobre as condições intraescolares,

sugerindo menor incidência do desenho da política sobre essas dimensões.

A principal contribuição deste artigo consiste em ampliar o debate sobre implementação de políticas educacionais ao incorporar uma dimensão ainda pouco explorada pela literatura brasileira: a análise das expectativas e percepções docentes como possíveis mecanismos intermediários entre políticas públicas e práticas pedagógicas. Nessa perspectiva, os resultados sugerem que políticas de formação tendem a produzir maior incidência sobre crenças docentes quando articuladas a arranjos institucionais capazes de integrar formação, gestão, acompanhamento pedagógico, instrumentos de implementação e apoio contínuo às escolas.

Os resultados devem, entretanto, ser interpretados à luz das limitações da pesquisa. As análises foram realizadas com base em sucessivas amostras transversais dos questionários contextuais do Saeb, não permitindo acompanhar longitudinalmente os mesmos professores nem estabelecer relações causais entre a implementação das políticas e as mudanças observadas. Assim, as associações identificadas devem ser compreendidas como evidências exploratórias, consistentes com a literatura existente, mas que requerem confirmação por meio de delineamentos metodológicos mais robustos.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos longitudinais e qualitativos que permitam compreender os mecanismos pelos quais diferentes estratégias de implementação influenciam as crenças docentes, bem como investigações que integrem observações das práticas pedagógicas, processos de gestão escolar e mudanças nas expectativas dos professores. Tais estudos poderão aprofundar a compreensão sobre como políticas educacionais produzem mudanças não apenas nos resultados de aprendizagem, mas também nas concepções, julgamentos e práticas que orientam o trabalho docente.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pelo

apoio concedido às pesquisas sob os Processos nº 2018/11257-6 e nº 2021/08719-0; o Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Laboratório de Sociologia, Gestão e Políticas Públicas de Educação (SoGePPE)

da Universidade São Francisco (USF), o Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades (GIPED) da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e à Cynthia Paes de Carvalho da PUC-Rio pelas contribuições a este estudo.

REFERÊNCIAS

AKIBA, Mokoto; LETENDRE, Gerald K.; SCRIBNER, Jay P. Teacher quality, opportunity gap, and national achievement in 46 countries. **Educational Researcher**, v. 36, n. 7, p. 369-387, oct. 2007. <https://doi.org/10.3102/0013189X07308739>

ALBUQUERQUE, Regina; KOSLINSKI, Mariane Campello. Relações entre segregação residencial, percepções docentes e práticas intraescolares. In: 37º REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37, 2015, Florianópolis. Anais Eletrônicos [...] Florianópolis: UFSC, 2015, p. 1-19. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT14-4387.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ALFLEN, Adriana Ferreira Martins; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski. A experiência cearense que inspirou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 53, p. 233-247, 2018. DOI: 10.12957/teias.2018.30092. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/30092>. Acesso em: 8 abr. 2026.

ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 24-46, 2019. DOI: 10.1590/S0104-40362018002601262. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/R8McrF5ZJpDjpDVn87gRPxR/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, 5 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **PNAIC** - Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa – Documento Orientador. Brasília, 2017.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CEARÁ. **Mais Paic**. História do programa aprendizagem na idade certa – mais paic. Ceará: Seduc, [s/d.]. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/mais-paic/>. Acesso em: 3 abr. 2026.

CODES, Ana Luiza Machado de *et al.* **Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento**. Relatório Institucional. Brasília: Ipea, 2018.

COSTA, Anderson Gonçalves; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain. Regime de colaboração e educação no ceará: o Paic no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, *[S. l.]*, v. 6, n. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1610>. Acesso em: 23 mar. 2026.

COSTA, Leandro Oliveira; CARNOY, Martin. The effectiveness of an early-grade literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 37, n. 4, p. 567-590, 2015.

CRAHAY, Marcel; WANLIN, Philippe; ISSAIEVA, Élisabeth; LADURON, Isabelle. Fonctions, structuration et évolution des croyances (et connaissances) des enseignants. **Revue Française de Pédagogie**, n. 172, juil./sept., 2010.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; RIBEIRO, Vanda Mendes. Estratégias de gestão da educação e equidade: O caso do Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic). **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1286-1311, set./dez. 2020.

DE PIERI, Renan Gomes; SANTOS, Alexandre André dos. **Avaliação econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022. (Série Documental. Textos para Discussão, 49). DOI: 10.24109/1414-0640.td.2021.49. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u949/renangomesdepieri_avaliacao_economica_do_pacto_nacional_pela_alfabetizacao_na_idade_certa.pdf. Acesso em: 7 abr. 2026.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira. **A implementação do PNAIC na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; SILVA, Tania Roberta da. Desenho institucional do programa alfabetização na idade certa. **Revista Docentes**, *[S. l.]*, v. 7, n. 19, p. 63–71, 2022. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/364>. Acesso em: 23 mar. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Saeb 2011, 2013, 2015 e 2017**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>. Acesso em: 14 abr. 2026.

IRESON, Judith; HALLAM, Susan. **Ability grouping in Education**. London: SAGE, 2001.

KASMIRSKI, Paula; GUSMÃO, Joana; RIBEIRO, Vanda Mendes. O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, p. 1-25, set. 2017.

MAMEDE, Maira. **De la littératie enseignante à la littératie des élèves**: Littératie, réflexivité et compétence chez les enseignants brésiliens (Tesis doctoral). Université Paris, 2011.

MAMEDE, Maira; RIBEIRO, Vanda Mendes; BROCCOLICHI, Sylvain; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Un cas extrême de réduction des inégalités scolaires au Ceará (Brésil) - Stratégie et efficience de la politique mise en œuvre. **Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs**, Paris, n. 20, 2021.

MARTINIC, Sergio; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; GIMENEZ, Roberto; RIBEIRO, Vanda Mendes. Gestión del tiempo en aulas en contextos de vulnerabilidad. REICE. **Revista Iberoamericana sobre Calidad**,

Eficacia y Cambio en Educación, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 1-17, 2026. Disponível em: <https://revistas.uam.es/reice/article/view/22657>. Acesso em: 11 abr. 2026.

MESQUITA, Silvana Soares de Araujo; CARRASQUEIRA, Karina. Formação e profissionalização docente no Brasil: entre desigualdades educacionais e igualdade de oportunidades. **Educação On-line**, Rio de Janeiro, Brasil, v. 20, n. 48, p. e25204807ST, 2025. DOI: 10.36556/eol.v20i48.1981. Disponível em: <https://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/1981>. Acesso em: 23 mar. 2026.

PAJARES, M. Frank. Teachers' beliefs and educational research: Cleaning up a messy construct. **Review of Educational Research**, v. 62, n. 3, p. 307-332, 1992.

RIBEIRO, Vanda Mendes; KARMINSKI, Paula; BEN AYED, Choukri. Equidade educacional e vulnerabilidade social nos territórios: os casos das redes municipais do Ceará e de Fortaleza. **Educ. Pesqui.**, 49, 2023. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349260580por>

RIBEIRO, Vanda Mendes; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Instrumentos de políticas educativas, regulación y equidad: los casos de Ceará y Marília. **Revista Educación Las Américas**, v. 15, n. 2, 2025. DOI: 10.35811/rea.v15i2.405.

ROSENTHAL, Robert; JACOBSON, Lenore. **Pygmalion in the Classroom**. New York: Holt, Rinehart e Winston, 1968.

SANTOS, Ana Patrícia Sousa dos. **Avaliação das contribuições do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) no 2º ano do ensino fundamental sob a perspectiva dos professores alfabetizadores de uma escola pública de Aquiraz**. 2025. 124 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

SOARES, Tufi Machado; FERNANDES, Neimar da Silva; FERRAZ, Mariana Santos Botarro. A expectativa do professor e o desempenho do aluno. **Psic.: Teor. e Pesq.**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 157-170, jan./mar. 2010.

TEIXEIRA, Otávio Henrique. **O processo de ensino-aprendizagem e suas relações com as expectativas docentes acerca do desempenho escolar**. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020.

VASCONCELOS, Joyciane Coelho *et al.* Infraestrutura escolar e investimentos públicos em Educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]**. v. 29, n. 113, pp. 874-898, out./dez. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362020002802245>

VIDAL; Eloisa; VIEIRA, Sofia Lecher. Professores da educação básica: perfil e percepções sobre sucesso dos alunos. **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 28 n. 67, p. 64 – 101, 2017.

VIDAL, Eloisa Maia; GALVÃO, Willana Nogueira Medeiros; VIEIRA, Sofia Lerche; CHAVES, João Bosco. Expectativas docentes e aprendizagem: explorando dados do questionário da Prova Brasil 2015. **Educação e Pesquisa**, v. 45, e201657, 2019.

XAVIER, Flavia Pereira; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Aprendizado, expectativas docentes e relação professor-aluno. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 31, n. 76, p. 76-103, 2020. <https://doi.org/10.18222/ee.voi.6487>

Iasmin da Costa Marinho ¹

Maria Eduarda de Oliveira Bezerra Medeiros ²

FORMACIÓN DE DIRECTIVOS ESCOLARES EN CEARÁ: *de las prácticas de gestión democrática a la gestión orientada a resultados*

Resumo

Este artigo analisa a trajetória das políticas de formação de gestores escolares na rede pública estadual do Ceará entre 1995 e 2027, examinando como a institucionalização da gestão democrática foi progressivamente reconfigurada pela incorporação de princípios da gestão para resultados, da *accountability* educacional e da cultura da performatividade. Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, fundamentada na análise de marcos legais, documentos institucionais e programas de formação implementados ao longo do período, entre os quais se destacam o Progestão, a Escola de Gestores, o Circuito de Gestão, o FACE e o ProDire. A análise evidencia três movimentos articulados: a consolidação inicial da gestão democrática como princípio estruturante da direção escolar; a profissionalização e padronização da formação por meio da expansão da educação a distância e a institucionalização de um modelo orientado pela liderança pedagógica, pelo uso de evidências e pelo monitoramento dos resultados educacionais. Conclui-se que a política cearense não substituiu a gestão democrática por uma racionalidade estritamente gerencial, mas constituiu um modelo híbrido de governança educacional, no qual participação, liderança pedagógica, responsabilização e gestão por resultados coexistem de forma tensionada. Argumenta-se, entretanto, que a crescente centralidade dos indicadores e dos mecanismos de monitoramento tende a redefinir o papel político da gestão escolar, colocando como desafio a articulação entre democracia, equidade e eficácia na condução da escola pública.

Palavras-chave: Formação de gestores. Gestão democrática; Gestão para resultados.

Resumen

Este artículo analiza la trayectoria de las políticas de formación de gestores escolares en la red pública estatal de Ceará entre 1995 y 2027, examinando cómo la institucionalización de la gestión democrática fue progresivamente reconfigurada mediante la incorporación de los principios de la gestión por resultados, la accountability educativa y la cultura de la performatividad. Se desarrolló una investigación cualitativa, de carácter documental y bibliográfico, fundamentada en el análisis de marcos normativos, documentos institucionales y programas de formación implementados a lo largo del periodo, entre los que destacan Progestão, la Escuela de Gestores, el Circuito de Gestión, FACE y ProDire. El análisis evidencia tres movimientos articulados: la consolidación inicial de la gestión democrática como principio estructurante de la dirección escolar; la profesionalización y estandarización de la formación mediante la expansión de la educación a distancia; y la institucionalización de un modelo orientado al liderazgo pedagógico, al uso de evidencias y al monitoreo de los resultados educativos. Se concluye que la política cearense no sustituyó la gestión democrática por una racionalidad estrictamente gerencial, sino

¹ Doutora em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Professora da Universidade Estadual do Ceará. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5575-1309>. E-mail: iasmin.costa@uece.br

² Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Professora da Secretaria da Educação do Município de Fortaleza. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1177-4610>. E-mail: mariaeduardadeoliveirabm@gmail.com

que configuró un modelo híbrido de gobernanza educativa, en el cual la participación, el liderazgo pedagógico, la rendición de cuentas y la gestión por resultados coexisten de manera tensionada. No obstante, se sostiene que la creciente centralidad de los indicadores y de los mecanismos de monitoreo tiende a redefinir el papel político de la gestión escolar, planteando como desafío la articulación entre democracia, equidad y eficacia en la conducción de la escuela pública.

Palabras-clave: Formación de gestores. Gestión democrática. Gestión por resultados.

1 INTRODUÇÃO

A formação de gestores escolares na rede pública estadual do Ceará constitui um campo privilegiado para a compreensão das transformações recentes das políticas educacionais brasileiras, especialmente aquelas relacionadas à redefinição do papel do Estado, à difusão das reformas gerenciais e à centralidade assumida pelos sistemas de avaliação na regulação da educação básica (Maia & Oliveira, 2019; Nascimento, *et al.*, 2020). Longe de representar apenas uma política de qualificação profissional, a formação de dirigentes escolares tornou-se um dos principais instrumentos de implementação das políticas educacionais, na medida em que define competências, práticas, formas de liderança e mecanismos de coordenação capazes de induzir mudanças na organização das escolas e na condução das redes de ensino. Nesse sentido, as políticas de formação refletem as diferentes racionalidades que orientam a ação estatal em cada contexto histórico, expressando disputas entre concepções de gestão democrática, profissionalização da administração escolar e modelos orientados pela gestão por resultados.

Essa compreensão encontra respaldo na produção recente sobre gestão escolar. Alves e Bispo (2022) demonstram que a trajetória da formação de gestores públicos no Brasil acompanha a evolução das concepções de administração escolar, transitando de modelos centrados na direção como representação administrativa do Estado para perspectivas que reconhecem o diretor como liderança político-pedagógica, responsável pela mediação dos processos coletivos da escola. Os autores destacam, entretanto, que a formação dos gestores permanece tensionada entre abordagens técnico-gerenciais e perspectivas democráticas, configurando um campo híbrido de práticas e concepções.

A literatura recente sobre formação de gestores escolares reforça essa interpretação. Carolino *et al.* (2024), ao realizarem uma revisão sistemática da produção acadêmica brasileira sobre formação continuada de gestores escolares, identificam consenso em torno da necessidade de processos formativos permanentes e diversificados, capazes de contemplar dimensões pedagógicas, administrativas, financeiras, tecnológicas e relacionais. Os autores observam que o gestor escolar contemporâneo exerce papel cada vez mais estratégico na organização da escola e na implementação das políticas públicas, acumulando responsabilidades relacionadas à liderança, à gestão de equipes, ao acompanhamento das aprendizagens e à utilização de dados educacionais na tomada de decisões.

Os resultados da revisão também evidenciam que as políticas de formação passaram a enfatizar competências relacionadas ao planejamento, ao monitoramento de metas, à leitura de indicadores educacionais e à responsabilização institucional. Tal movimento sugere que os programas formativos deixaram de priorizar exclusivamente a dimensão político-pedagógica da gestão escolar para incorporar conhecimentos associados à governança educacional contemporânea e à gestão orientada por resultados.

Na mesma direção, o Referencial para Qualidade e Equidade da Gestão Escolar, publicado pelo Ministério da Educação (2026), evidencia que o perfil contemporâneo do gestor escolar passou a incorporar um conjunto ampliado de competências relacionadas à liderança pedagógica, à governança, ao planejamento estratégico, ao uso de evidências, ao acompanhamento das aprendizagens e à promoção da equidade. Embora reafirme princípios como participação, diálogo, inclusão e fortalecimento da gestão democrática, o documento também enfatiza competências relacionadas ao monitoramento de resultados, à utilização de

indicadores educacionais e à melhoria contínua dos processos institucionais, revelando a coexistência de racionalidades democráticas e gerenciais nas atuais políticas de formação de gestores escolares.

Essa transformação também se expressa na Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (2021), documento que estabelece parâmetros para seleção, acompanhamento, avaliação e formação de dirigentes escolares. Organizada em quatro dimensões — político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira e pessoal-relacional —, a Matriz define competências relacionadas à liderança estratégica, à gestão democrática, ao planejamento, ao acompanhamento dos indicadores educacionais, à coordenação de equipes e à promoção da equidade. Ainda que mantenha como referência a participação da comunidade escolar e a construção coletiva dos processos educativos, o documento atribui grande relevância ao uso de dados, à definição de metas e ao monitoramento dos resultados educacionais, expressando a incorporação de dispositivos típicos da gestão por desempenho nas políticas nacionais de formação de gestores escolares.

Sob essa perspectiva, a formação de gestores deixa de ser compreendida apenas como política de desenvolvimento profissional para constituir-se como dispositivo estratégico de governança educacional. Ao definir conhecimentos, competências e formas de atuação consideradas legítimas para o exercício da direção escolar, os programas de formação também difundem determinados modos de compreender a qualidade da educação, o papel da escola pública e as responsabilidades atribuídas aos seus dirigentes.

No contexto cearense, esse percurso histórico pode ser situado a partir de 1995, quando a gestão escolar passa a ser reconfigurada como espaço de participação política, deslocando-se progressivamente de modelos baseados na indicação político-administrativa para mecanismos que combinavam critérios técnicos, seleção pública e participação da comunidade escolar. Essa inflexão esteve associada ao esforço de superação das práticas patrimonialistas historicamente presentes na administração pública brasileira, aproximando-se da concepção de gestão democrática prevista na Constituição Federal de 1988 e posteriormente

consolidada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A direção escolar passa a ser concebida como instância mediadora entre o projeto pedagógico, a comunidade e as políticas educacionais, superando a lógica da mera execução administrativa.

A análise histórica desenvolvida por Marinho e Abarca (2024) contribui para compreender esse processo ao demonstrar que as políticas de formação de diretores escolares sempre refletiram as transformações mais amplas das políticas educacionais brasileiras. Segundo os autores, a formação dos dirigentes não pode ser interpretada apenas como ação de capacitação técnica, mas como mecanismo de difusão de determinadas concepções de gestão, liderança e organização escolar. Por essa razão, os programas de formação constituem espaços privilegiados de disseminação de modelos de governança e de definição dos conhecimentos considerados legítimos para o exercício da direção escolar.

Os autores destacam ainda que a trajetória da formação de diretores no Brasil foi marcada por diferentes matrizes de referência. Inicialmente associada à administração escolar e à racionalização dos processos burocráticos, a formação passou a incorporar, especialmente após a redemocratização, princípios relacionados à participação, à autonomia escolar e à gestão democrática. Mais recentemente, contudo, observa-se a crescente influência das políticas de responsabilização, da avaliação em larga escala e da governança por resultados, ampliando o espaço destinado a competências vinculadas ao planejamento estratégico, à liderança institucional e ao uso de evidências para a tomada de decisão.

Entretanto, a partir dos anos 2000, e de forma mais acentuada na década seguinte, esse modelo passa a ser progressivamente tensionado pelas reformas educacionais inspiradas na Nova Gestão Pública e pelo fortalecimento do chamado Estado-avaliador. Nesse contexto, amplia-se o entendimento de que a qualidade da educação depende da definição de metas, da utilização sistemática de indicadores e do monitoramento permanente dos resultados educacionais. A avaliação externa deixa de desempenhar apenas função diagnóstica

para converter-se em instrumento estruturante da governança educacional, orientando processos decisórios, mecanismos de financiamento e estratégias de indução das políticas públicas.

Segundo Afonso (2013), esse movimento caracteriza uma nova forma de regulação das políticas educacionais, na qual a governação pelos números e pelas evidências assume papel central na coordenação dos sistemas educativos. A produção de indicadores, a mensuração do desempenho e a comparação entre escolas e redes tornam-se mecanismos permanentes de orientação da ação estatal, redefinindo prioridades, critérios de qualidade e formas de responsabilização dos diferentes atores envolvidos.

É nesse contexto que se fortalece o recurso à *accountability* educacional. Embora originado no campo da ciência política como mecanismo de controle democrático do poder, o conceito passa a ser progressivamente recontextualizado nas políticas educacionais, assumindo uma configuração predominantemente gerencial. Conforme assinala Afonso (2013), a *accountability* tem sido apropriada por governos de diferentes orientações político-ideológicas ao articular avaliação de desempenho, responsabilização institucional e prestação pública de contas como instrumentos de regulação dos sistemas educacionais.

No caso do Ceará, essa racionalidade consolida-se por meio de um sistema integrado de coordenação entre Estado e municípios, no qual avaliação externa, incentivos financeiros, monitoramento contínuo e cooperação federativa passam a operar de forma articulada, especialmente no âmbito das políticas de alfabetização e da gestão escolar. Como demonstram Vidal e Costa (2020), esse modelo fortalece uma governança orientada por resultados, atribuindo aos gestores escolares papel estratégico na implementação das políticas educacionais e na melhoria dos indicadores de aprendizagem.

A consolidação desses mecanismos favorece, simultaneamente, a difusão da cultura da performatividade. Para Ball (2002), a performatividade constitui uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação mediante os quais indivíduos e organizações passam

a ser permanentemente avaliados, comparados e julgados por indicadores de desempenho. Nessa lógica, a legitimidade institucional deixa de decorrer exclusivamente dos princípios democráticos ou das finalidades educativas, passando a depender da capacidade de produzir resultados mensuráveis, comparáveis e publicamente demonstráveis.

No campo da gestão escolar, essa racionalidade redefine a identidade profissional dos dirigentes. O gestor passa a ser concebido como liderança responsável pela leitura de indicadores, pela implementação de estratégias de melhoria contínua e pelo alcance das metas pactuadas pelo sistema educacional. Andrade e Costa (2024) observam que a performatividade opera como lógica disciplinadora ao estimular processos de competição, ranqueamento e responsabilização institucional, enquanto Ball (2005) ressalta que a eficácia passa a existir apenas quando pode ser medida, comparada e demonstrada.

A formação de gestores escolares no Ceará reflete diretamente esse movimento histórico. Se, em sua configuração inicial, privilegiava a consolidação da gestão democrática e da legitimidade política da direção escolar, observa-se, nas décadas seguintes, um deslocamento progressivo para modelos formativos orientados pelo desenvolvimento de competências relacionadas ao planejamento estratégico, ao uso de evidências, ao monitoramento dos indicadores e à gestão orientada por resultados. Como demonstram Vidal, Plank e Vieira (2019), formação, avaliação e responsabilização constituem dimensões articuladas de uma mesma estratégia de governança educacional.

A própria evolução das políticas nacionais de formação confirma esse deslocamento. Programas como o Progestão e o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública foram concebidos sob a perspectiva da democratização e da profissionalização da gestão escolar. Contudo, gradativamente, passaram a incorporar conteúdos relacionados à liderança, governança, gestão financeira, avaliação educacional e monitoramento das aprendizagens, aproximando-se das demandas contemporâneas dos sistemas orientados pela *accountability* e pela gestão para resultados.

Todavia, essa trajetória não representa a substituição da gestão democrática por uma racionalidade estritamente gerencial. Observa-se, antes, a constituição de um modelo híbrido, no qual princípios democráticos permanecem como fundamento normativo das políticas públicas, ao mesmo tempo em que são recontextualizados pelas exigências contemporâneas de eficiência, monitoramento e responsabilização. Como adverte Freitas (2018), essa crescente "obsessão pelo resultado" tende a tensionar os fundamentos democráticos da escola pública ao deslocar o foco das condições estruturais da educação para o desempenho aferido por indicadores.

É nesse cenário de coexistência e tensão entre diferentes racionalidades de gestão que se insere este estudo. Seu objetivo é analisar como as políticas de formação de gestores escolares no Ceará reconfiguram os princípios da gestão democrática diante da consolidação da gestão para resultados, da *accountability* educacional e da cultura da performatividade. Busca-se compreender de que maneira essas políticas articulam participação, controle e eficiência, redefinindo o papel do gestor escolar como mediador entre a comunidade, os dispositivos avaliativos do Estado e as exigências de desempenho do sistema educacional. A questão que orienta a investigação é: *de que forma as políticas de formação de gestores escolares implementadas no Ceará reconfiguram os princípios da gestão democrática diante da consolidação da gestão para resultados, da accountability educacional e da cultura da performatividade?*

2 A GÊNESE E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA (1995–2004) NO CEARÁ

A gênese do processo de modernização da gestão educacional no Ceará insere-se no movimento nacional de redemocratização do Estado brasileiro e de institucionalização da gestão democrática como princípio estruturante da educação pública. A Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) conferiram centralidade à participação da comunidade escolar, à descentralização

administrativa e à autonomia das unidades de ensino, redefinindo os fundamentos da organização dos sistemas educacionais. Nesse contexto, a gestão escolar deixa de ser compreendida exclusivamente como função administrativa para assumir natureza política e pedagógica, articulando processos de participação, construção coletiva e democratização das relações de poder no interior da escola.

No Ceará, esse movimento materializa-se com a promulgação da Lei nº 12.442/1995, que instituiu um novo modelo de seleção para diretores escolares estruturado em duas etapas complementares: uma avaliação técnica, composta por prova escrita e análise de títulos, seguida da eleição direta pela comunidade escolar. A arquitetura dessa política evidencia uma tentativa de conciliar profissionalização da função diretiva e legitimidade democrática, rompendo com práticas patrimonialistas e clientelistas historicamente presentes na administração educacional. Mais do que alterar o procedimento de escolha dos dirigentes, a legislação redefine o próprio sentido da direção escolar, deslocando-a da lógica da indicação política para uma concepção baseada na competência profissional e na legitimidade conferida pela participação da comunidade (Almeida, *et al.*, 2014).

Esse movimento insere-se na perspectiva defendida por Cury (2002), para quem a gestão democrática constitui um princípio constitucional da educação pública e pressupõe a democratização dos processos decisórios, a ampliação da participação social e a construção de formas compartilhadas de organização da escola. Para o autor, a democratização da gestão não se restringe à escolha dos dirigentes escolares, mas envolve a consolidação de uma cultura institucional baseada na participação, na corresponsabilização e na efetivação do direito à educação. Assim, a política implementada no Ceará pode ser compreendida como uma estratégia de institucionalização desse princípio, ao associar competência técnica e legitimidade democrática no exercício da direção escolar.

Essa configuração aproxima-se, igualmente, da compreensão de gestão democrática desenvolvida por Paro (2001), segundo a qual a participação constitui elemento constitutivo da gestão escolar

e condição para que a escola pública se organize em torno do interesse coletivo. Nessa perspectiva, a eleição de diretores não representa apenas um mecanismo administrativo de provimento do cargo, mas um dispositivo de democratização das relações institucionais e de fortalecimento da participação dos diferentes segmentos escolares. De modo convergente, Naspolini (2000, p. 142) afirma que "só se educa para a democracia, educando-se pela democracia", indicando que os próprios processos de escolha dos dirigentes escolares assumem dimensão formativa ao promover experiências concretas de participação política.

A análise dos documentos normativos produzidos nesse período evidencia que a política de formação de gestores estava diretamente vinculada à consolidação de uma cultura democrática nas escolas estaduais. A formação não se restringia ao desenvolvimento de competências técnicas de administração escolar, mas buscava preparar dirigentes capazes de conduzir processos participativos, fortalecer os colegiados escolares e articular a construção coletiva do projeto político-pedagógico. Trata-se, portanto, de uma racionalidade formativa orientada prioritariamente pela democratização da gestão, na qual liderança e participação aparecem como dimensões indissociáveis.

A consolidação desse modelo torna-se ainda mais evidente em 1998, com a adoção do voto universal para escolha dos diretores, ampliando o colégio eleitoral para incluir estudantes a partir de doze anos de idade. Essa alteração institucional reforça a compreensão da escola como espaço de formação cidadã, ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos políticos capazes de participar das decisões relativas à vida escolar. Como assinala Bobbio (2000), a democracia não se limita às normas jurídicas, mas constitui prática aprendida por meio do exercício cotidiano da participação. No campo educacional, Libâneo (2004) reforça essa compreensão ao afirmar que a gestão democrática pressupõe processos permanentes de diálogo, corresponsabilização e construção coletiva das decisões escolares.

A documentação produzida pela Secretaria da Educação do Ceará nesse período demonstra que essa concepção democrática extrapolava

o processo eleitoral. A organização do Núcleo Gestor em Comitê Pedagógico, Comitê de Gestão e Comitê de Monitoramento e Controle revela uma tentativa de institucionalizar mecanismos permanentes de participação e compartilhamento das decisões, distribuindo responsabilidades entre diferentes instâncias da gestão escolar. A análise desses documentos permite compreender que a governança escolar era concebida menos como mecanismo de controle dos resultados e mais como forma de coordenação coletiva do trabalho pedagógico, fundamentada na cooperação entre os diferentes sujeitos da comunidade escolar.

Essa perspectiva aproxima-se da definição de gestão escolar apresentada por Bordignon e Gracindo (2000, p. 147), para quem a gestão constitui um "processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada". Embora os autores utilizem a expressão "político-administrativo", a centralidade da dimensão política evidencia que administrar a escola significa coordenar relações, mediar interesses e construir condições institucionais para a realização do projeto educativo. Em diálogo com essa concepção, Vieira et al. (2020) compreendem a gestão escolar democrática como exercício de liderança compartilhada, caracterizado pela articulação entre coordenação pedagógica, participação coletiva e fortalecimento da autonomia institucional.

As políticas formativas desenvolvidas entre 1995 e 2004 refletem essa mesma racionalidade. Os programas de formação buscavam fortalecer competências relacionadas à liderança participativa, à mediação de conflitos, ao planejamento coletivo e à construção do projeto político-pedagógico, compreendendo que a qualidade da gestão dependia da capacidade de mobilizar a comunidade escolar em torno de objetivos comuns. Conforme argumenta Veiga (1998), a autonomia da escola pública não constitui atributo individual do gestor, mas resulta da construção coletiva do projeto pedagógico e do envolvimento efetivo dos diferentes segmentos escolares nos processos decisórios. Nessa mesma direção, Dourado (2007) sustenta que a gestão democrática somente se concretiza quando a descentralização administrativa é acompanhada

da democratização das relações de poder e da ampliação dos espaços de participação.

A análise do conjunto de documentos produzidos nesse período permite afirmar que a política cearense de formação de gestores estava orientada por uma concepção de governança educacional fundamentada na participação, na legitimidade democrática e na construção coletiva das decisões escolares. Diferentemente das configurações que se consolidariam nos anos posteriores, os documentos analisados atribuíam centralidade ao fortalecimento das instâncias colegiadas, à ampliação da autonomia institucional e à formação política dos dirigentes escolares, concebendo a gestão como mediação entre Estado, comunidade e projeto pedagógico.

Assim, entre 1995 e 2004, a política de formação de gestores escolares no Ceará contribuiu para institucionalizar uma racionalidade democrática de gestão, na qual a profissionalização da direção escolar estava intrinsecamente articulada à participação social e à democratização da escola pública. Embora esse modelo apresentasse limites e contradições, ele estabeleceu as bases normativas, institucionais e formativas que permitiriam compreender as reconfigurações posteriores da política educacional cearense. É precisamente esse referencial democrático que servirá de contraponto analítico para examinar, nas seções seguintes, a incorporação progressiva da gestão por resultados, da *accountability* e da cultura da performatividade como novos eixos estruturantes da formação dos gestores escolares.

3 DA GESTÃO DEMOCRÁTICA À PROFISSIONALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO: UNIVERSALIZAÇÃO VIA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (2002–2012)

A partir dos anos 2000, a política de formação de gestores escolares no Ceará passa a refletir transformações mais amplas das políticas educacionais brasileiras, marcadas pela expansão dos sistemas de ensino, pela municipalização do ensino fundamental e pela crescente valorização da profissionalização da gestão escolar. Nesse contexto, a formação continuada deixa de ser

concebida predominantemente como estratégia de fortalecimento da gestão democrática para assumir, progressivamente, a função de difundir referenciais comuns de atuação, desenvolver competências técnico-gerenciais e ampliar a capacidade de coordenação do sistema educacional. A Educação a Distância (EaD) consolida-se como principal estratégia para viabilizar esse processo, possibilitando ampliar o alcance territorial das ações formativas e, simultaneamente, promover maior padronização curricular e metodológica (Marinho; Abarca, 2024).

Essa mudança não representa uma ruptura com os princípios democráticos consolidados na década anterior, mas uma reconfiguração das finalidades atribuídas à formação dos gestores escolares. Conforme argumenta Mainardes (2006), as políticas educacionais são permanentemente reinterpretadas e recontextualizadas nos diferentes contextos de produção e implementação, produzindo novos sentidos sem necessariamente eliminar aqueles anteriormente instituídos. No caso cearense, a formação passa a incorporar objetivos relacionados à profissionalização da gestão, à disseminação de práticas organizacionais comuns e ao fortalecimento da capacidade institucional da rede estadual, configurando uma racionalidade híbrida, na qual convivem princípios democráticos e mecanismos de coordenação técnico-administrativa.

O marco inicial desse movimento é o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), implementado no Ceará em 2002 (Catrib, 2008). Inspirado em iniciativas nacionais desenvolvidas em regime de colaboração entre União, estados e organismos educacionais, o programa buscava assegurar um padrão mínimo de formação para os dirigentes escolares, promovendo a atualização conceitual e prática dos profissionais responsáveis pela gestão das escolas públicas. Conforme registra Machado (2006, p. 6), o Progestão pretendia transformar práticas "enraizadas numa gestão estática e centralizadora em práticas reflexivas, dinâmicas e flexíveis", deslocando o gestor de uma postura predominantemente administrativa para uma atuação mais integrada aos processos pedagógicos e organizacionais.

A análise dos documentos orientadores do programa evidencia, entretanto, que o Progestão ultrapassa a condição de simples iniciativa de qualificação profissional. Ao estabelecer conteúdos comuns, materiais padronizados e percursos formativos previamente estruturados, o programa inaugura uma nova forma de coordenação das políticas de formação, baseada na difusão de referenciais compartilhados para o exercício da gestão escolar. A democratização da gestão permanece presente nos documentos oficiais, mas passa a coexistir com uma preocupação crescente em uniformizar práticas administrativas, fortalecer capacidades institucionais e desenvolver competências consideradas estratégicas para o funcionamento das redes de ensino.

Sob essa perspectiva, a EaD não deve ser compreendida apenas como inovação tecnológica ou mecanismo de ampliação do acesso à formação. Sua adoção representa também um instrumento de governança das políticas educacionais, na medida em que possibilita coordenar, em larga escala, processos formativos distribuídos territorialmente, assegurando relativa homogeneidade na circulação de conteúdos, metodologias e orientações para os gestores escolares. Conforme observam Marinho e Abarca (2024), a expansão da EaD nas políticas públicas de formação tende a privilegiar modelos instrucionais organizados por competências, estruturados em percursos previamente definidos e acompanhados por mecanismos sistemáticos de monitoramento da aprendizagem, aproximando a formação das racionalidades gerenciais que passam a caracterizar as reformas educacionais contemporâneas.

Esse movimento é aprofundado a partir de 2007, com a implantação da Escola de Gestores da Educação Básica, política nacional coordenada pelo Ministério da Educação, da qual o Ceará participa ativamente. Diferentemente do Progestão, a Escola de Gestores assume o formato de curso de especialização lato sensu, conferindo maior densidade acadêmica ao processo formativo e fortalecendo sua legitimidade institucional. No Ceará, o programa atendeu inicialmente cerca de 400 gestores escolares, priorizando dirigentes de municípios com baixos índices de desempenho educacional, evidenciando

a articulação entre formação continuada, redução das desigualdades educacionais e melhoria da qualidade da educação.

Embora preservasse em seu currículo conteúdos relacionados à gestão democrática, aos conselhos escolares, ao projeto político-pedagógico, ao financiamento da educação e à avaliação institucional, a arquitetura pedagógica da Escola de Gestores revela uma inflexão importante na racionalidade da política de formação. A utilização de ambientes virtuais de aprendizagem, a organização curricular padronizada e a definição de competências comuns para os gestores expressam o fortalecimento de mecanismos de coordenação das redes educacionais por meio da formação continuada. Como observa Dourado (2007), a formação de gestores nesse período passa a situar-se em uma zona de tensão entre a promoção da participação democrática e a indução de práticas alinhadas às prioridades definidas pelos sistemas educacionais.

Paralelamente às iniciativas formativas, o arcabouço normativo da política educacional cearense passa a incorporar de forma mais explícita a formação continuada como requisito para o exercício da função gestora. A Lei Estadual nº 13.513/2004, ao regulamentar os critérios de seleção e indicação para os cargos de Diretor e Coordenador Escolar, estabelece que a participação em programas de formação em serviço passa a integrar os mecanismos de certificação e de permanência nas funções de direção. Sob essa perspectiva, a formação deixa de constituir apenas uma política de desenvolvimento profissional para assumir papel estratégico na regulação da carreira gestora e na consolidação de padrões institucionais de atuação, fortalecendo a capacidade de coordenação do sistema estadual de ensino.

Nesse contexto, consolida-se uma concepção de formação marcada pela profissionalização técnica da gestão, pela valorização de competências comuns e pela crescente articulação entre desenvolvimento profissional, organização institucional e regulação das práticas de gestão. Como observa Paro (2010), embora tais processos contribuam para o aperfeiçoamento da organização escolar e para a qualificação dos dirigentes, também podem

produzir uma compreensão excessivamente técnica da gestão, reduzindo a complexidade das relações educativas a procedimentos administrativos e deslocando para um plano secundário as dimensões políticas da gestão democrática.

A análise dos documentos produzidos entre 2002 e 2012 permite afirmar que esse período representa uma fase de transição na política de formação de gestores escolares do Ceará. Os princípios da gestão democrática permanecem presentes nos discursos institucionais e nos referenciais curriculares, porém passam a coexistir com mecanismos voltados à padronização da formação, à profissionalização técnica da gestão e ao fortalecimento da coordenação do sistema educacional por meio de referenciais comuns de atuação. Ainda não se observa a consolidação plena da gestão por resultados, mas são estabelecidas as condições institucionais que possibilitariam, na década seguinte, a intensificação das políticas de *accountability*, da utilização sistemática de indicadores educacionais e da cultura da performatividade discutidas por Afonso (2013) e Ball (2002; 2005). Dessa forma, a universalização da formação via Educação a Distância constituiu não apenas uma estratégia de ampliação do acesso, mas um marco na reconfiguração das racionalidades que passaram a orientar a política de formação dos gestores escolares no Ceará.

4 GESTÃO PARA RESULTADOS, PARTICIPAÇÃO E A IDENTIDADE PEDAGÓGICA CONTEMPORÂNEA DA GESTÃO ESCOLAR (2012–2027)

A partir de 2012, a política de formação de gestores escolares no Ceará passa a ser organizada de forma sistemática em torno da gestão para resultados, consolidando uma nova racionalidade de coordenação das políticas educacionais. Embora os princípios da gestão democrática permaneçam presentes no ordenamento jurídico estadual e nos documentos orientadores da formação, observa-se um deslocamento progressivo das prioridades formativas para competências relacionadas ao planejamento estratégico, ao monitoramento sistemático das aprendizagens, ao uso de evidências e à melhoria dos indicadores educacionais. A

formação continuada deixa de ocupar apenas a função de desenvolvimento profissional para assumir papel estratégico na indução de práticas de gestão alinhadas aos objetivos do sistema educacional.

Essa inflexão torna-se mais evidente com a incorporação do Circuito de Gestão, desenvolvido em parceria com o Instituto Unibanco e estruturado a partir do ciclo PDCA (Planejar, Executar, Checar e Agir). Mais do que um instrumento metodológico, o Circuito de Gestão representa uma nova forma de coordenação da política educacional, ao estabelecer rotinas permanentes de planejamento, acompanhamento, monitoramento e replanejamento das ações escolares. A análise dos documentos orientadores evidencia que a formação dos gestores passa a enfatizar competências relacionadas à liderança pedagógica, à utilização de indicadores educacionais e à tomada de decisão fundamentada em evidências, redefinindo o papel do diretor como articulador entre planejamento, avaliação e melhoria contínua da aprendizagem.

Essa reconfiguração aproxima-se da racionalidade performativa descrita por Ball (2004), para quem as reformas contemporâneas produzem "uma nova cultura" baseada na combinação entre descentralização, metas, monitoramento e incentivos, redefinindo o funcionamento das organizações públicas. No contexto cearense, essa racionalidade manifesta-se na centralidade atribuída aos indicadores produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece), pelas avaliações diagnósticas e pelos instrumentos de acompanhamento pedagógico utilizados pelas escolas. Os resultados dessas avaliações deixam de cumprir apenas função diagnóstica e passam a orientar o planejamento escolar, a organização das formações, o acompanhamento pedagógico e a definição das prioridades institucionais.

Todavia, a análise dos documentos normativos evidencia que a incorporação da gestão para resultados não implicou o abandono formal dos princípios da gestão democrática. Ao contrário, observa-se a construção de uma arquitetura institucional que busca compatibilizar mecanismos de responsabilização e monitoramento com dispositivos de participação coletiva. A Lei Estadual

nº 17.618/2021 constitui expressão dessa tentativa ao instituir a política de gestão democrática e participativa da rede pública estadual de ensino, reafirmando a participação da comunidade escolar na definição, acompanhamento e implementação das decisões pedagógicas, administrativas e financeiras.

A mesma legislação fortalece instrumentos historicamente vinculados à democratização da gestão escolar, como os Conselhos Escolares, os Grêmios Estudantis e as Unidades Executoras, reafirmando princípios de autonomia, transparência e controle social da gestão pública. Entretanto, a análise articulada da legislação com os programas de formação revela uma importante reconfiguração da função desses mecanismos participativos. A participação permanece como princípio organizador da gestão escolar, porém passa a operar em estreita articulação com processos de monitoramento institucional, prestação de contas e acompanhamento dos resultados educacionais, configurando aquilo que pode ser compreendido como uma participação regulada pelas prioridades do sistema educacional.

Essa racionalidade também pode ser observada nas diretrizes mais recentes da política de formação. O Programa Ceará Educa Mais, atualizado pela Lei nº 19.531/2025, organiza a formação continuada de gestores em eixos relacionados à Liderança e Gestão Escolar e à Gestão Democrática, evidenciando a coexistência entre princípios participativos e competências associadas à coordenação pedagógica, ao planejamento estratégico e à gestão baseada em evidências. De forma convergente, o *Referencial para Qualidade e Equidade da Gestão Escolar*, publicado pelo Ministério da Educação (Brasil, 2024), estabelece que a atuação dos gestores escolares deve articular liderança pedagógica, promoção da equidade, gestão democrática, uso de evidências e monitoramento das aprendizagens, indicando que a política cearense acompanha tendências presentes nas atuais diretrizes nacionais para a formação e atuação dos dirigentes escolares.

É nesse contexto que se inserem as principais iniciativas formativas desenvolvidas pela Secretaria da Educação do Ceará. O Programa Face (Fortalecimento da Atuação dos Coordenadores Escolares) fortalece a identidade do coordenador

pedagógico como articulador do processo de ensino e aprendizagem, responsável pela formação continuada dos professores, pelo acompanhamento das práticas pedagógicas e pela utilização dos resultados das avaliações educacionais para subsidiar intervenções pedagógicas (Campos; Cruz, 2020; Silva; Menezes, 2021; Silva; Farias, 2021). A análise dos materiais formativos evidencia que a liderança pedagógica deixa de ser compreendida apenas como coordenação do trabalho docente e passa a incorporar competências relacionadas ao monitoramento sistemático das aprendizagens e à condução de processos de melhoria contínua.

Em perspectiva semelhante, o ProDire (Programa de Formação Continuada para Diretores Escolares), estruturado a partir da Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar, consolida um perfil profissional orientado pela liderança pedagógica, pela gestão estratégica e pelo fortalecimento da capacidade institucional das escolas. Ao combinar atividades presenciais, formações autoinstrucionais e acompanhamento sistemático das práticas de gestão, o programa evidencia o deslocamento da formação para um modelo centrado no desenvolvimento de competências profissionais compartilhadas em toda a rede estadual. Embora preserve referências à justiça curricular, à participação e à gestão democrática, sua arquitetura formativa demonstra crescente valorização da utilização de indicadores educacionais como instrumentos de planejamento, acompanhamento e tomada de decisão.

Sob essa perspectiva, observa-se a consolidação de uma governança educacional baseada em evidências, na qual formação, avaliação, monitoramento e acompanhamento pedagógico passam a constituir dimensões interdependentes da política educacional. Como discutem Afonso (2013) e Ball (2002; 2005), os processos de *accountability* e performatividade não eliminam necessariamente os princípios democráticos, mas tendem a reconfigurá-los, subordinando a participação às exigências de transparência, responsabilização e demonstração de resultados. No caso cearense, essa dinâmica manifesta-se pela coexistência entre dispositivos legais de democratização da gestão e mecanismos permanentes de coordenação orientados pelo desempenho escolar.

Assim, o período compreendido entre 2012 e 2027 representa a consolidação de uma nova identidade profissional do gestor escolar no Ceará. A análise dos documentos legais, institucionais e formativos evidencia que o diretor e o coordenador pedagógico passam a ser concebidos como lideranças responsáveis por articular participação, liderança pedagógica, monitoramento das aprendizagens e gestão por resultados. Mais do que uma substituição da gestão democrática por uma racionalidade estritamente gerencial, observa-se a constituição de um modelo híbrido de governança educacional, no qual princípios democráticos permanecem como fundamento normativo da política pública, enquanto mecanismos de *accountability*, utilização de evidências e cultura da performatividade passam a organizar a condução cotidiana da gestão escolar. Essa coexistência constitui uma das principais características da política cearense contemporânea de formação de gestores e expressa as tensões que atravessam as reformas educacionais orientadas simultaneamente pela busca da equidade, da eficiência e da democratização da escola pública.

5 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, desenvolvida com o objetivo de analisar as transformações das políticas de formação de gestores escolares implementadas na rede pública estadual do Ceará entre 1995 e 2025. A investigação fundamenta-se na análise de documentos normativos, institucionais e produções acadêmicas que registram a trajetória dessas políticas, buscando compreender as mudanças nas concepções de gestão escolar à luz dos referenciais da gestão democrática, da gestão por resultados, da *accountability* e da performatividade.

A abordagem qualitativa orienta-se pela compreensão de que os fenômenos sociais devem ser interpretados em seus contextos históricos e institucionais, considerando os significados expressos nos documentos e nas políticas públicas. Nessa perspectiva, Creswell (2014) destaca que a pesquisa qualitativa possibilita a compreensão aprofundada de problemas complexos por meio da interpretação dos sentidos presentes em documentos,

discursos e práticas sociais. Tal compreensão mostra-se adequada ao objeto deste estudo, uma vez que as políticas de formação de gestores escolares constituem processos historicamente construídos e continuamente reconfigurados.

A opção pela pesquisa documental decorre do entendimento de que os documentos não representam apenas registros administrativos ou normativos, mas expressam concepções, disputas e orientações políticas produzidas em determinados contextos históricos. Conforme afirmam Bogdan e Biklen (1994, p. 49), "o mundo deve ser examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do objeto de estudo". Assim, os documentos foram compreendidos como fontes privilegiadas para a interpretação das transformações ocorridas nas políticas de formação de gestores escolares no Ceará.

O corpus documental foi constituído por documentos de diferentes naturezas. Foram analisados: (a) a legislação federal e estadual relacionada à gestão escolar e à formação de gestores, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e as Leis Estaduais nº 12.442/1995, nº 13.513/2004, nº 16.379/2017, nº 17.572/2021, nº 17.618/2021 e nº 19.531/2025; (b) documentos institucionais produzidos pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc), como diretrizes para o ano letivo, planejamentos estratégicos e materiais formativos dos programas FACE e ProDire; e (c) documentos técnicos e produções acadêmicas referentes a iniciativas como o Progestão, a Escola de Gestores e o Circuito de Gestão (Machado, 2006; Vasconcelos *et al.*, 2009; Oliveira *et al.*, 2017). A seleção desse corpus considerou os critérios de relevância histórica, representatividade institucional e relação direta com o objeto investigado.

A análise dos documentos foi desenvolvida em três momentos articulados. Inicialmente, realizou-se a leitura integral e a sistematização do corpus documental, identificando os principais marcos legais, programas e orientações relacionados à formação de gestores escolares. Em seguida, os documentos foram organizados segundo três eixos analíticos construídos a partir do problema de

pesquisa: gestão democrática, profissionalização e padronização da formação, e gestão orientada por resultados. Por fim, procedeu-se à interpretação dos documentos em diálogo com o referencial teórico adotado, buscando compreender como as políticas de formação de gestores escolares foram sendo reconfiguradas ao longo do período investigado e quais implicações essas transformações produziram para a identidade da gestão escolar na rede pública estadual do Ceará.

Embora este estudo não tenha como objetivo analisar os processos de implementação das políticas, compreende-se, em consonância com Mainardes (2006), que as políticas educacionais constituem processos dinâmicos e passíveis de recontextualização ao longo de sua formulação e institucionalização. Essa compreensão contribui para interpretar os documentos analisados como expressões de diferentes racionalidades políticas e administrativas que orientaram a formação dos gestores escolares no contexto cearense.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar como as políticas de formação de gestores escolares no Ceará reconfiguram os princípios da gestão democrática diante da consolidação da gestão para resultados, da *accountability* educacional e da cultura da performatividade. A análise documental realizada permitiu compreender que a trajetória da formação de gestores entre 1995 e 2027 não corresponde à simples substituição de um modelo democrático por outro orientado pelo desempenho, mas evidencia um processo contínuo de reconfiguração das racionalidades que orientam a política educacional estadual.

Os documentos analisados indicam que, em um primeiro momento, a política de formação esteve fortemente vinculada à institucionalização da gestão democrática, priorizando mecanismos de participação, descentralização e fortalecimento da autonomia escolar. Posteriormente, observa-se a incorporação progressiva de estratégias voltadas à universalização da formação, à profissionalização da gestão e à padronização de referenciais

técnico-pedagógicos, especialmente com a expansão da Educação a Distância e dos programas estruturados em competências comuns para os gestores escolares. A partir da década de 2010, intensifica-se a articulação entre formação, avaliação, liderança pedagógica e monitoramento sistemático dos resultados educacionais, configurando um modelo de governança baseado no uso de evidências, na coordenação das redes de ensino e na responsabilização institucional.

Esse percurso evidencia que a legislação estadual exerceu papel decisivo na institucionalização da política de formação ao estabelecer critérios para seleção, certificação e desenvolvimento profissional dos gestores escolares, contribuindo para a continuidade das políticas públicas e para a consolidação de uma carreira progressivamente orientada por competências profissionais. Ao mesmo tempo, os documentos revelam que a formação continuada deixa de ser compreendida exclusivamente como estratégia de desenvolvimento profissional para assumir função reguladora da política educacional, articulando práticas de gestão, liderança pedagógica e acompanhamento dos resultados produzidos pelas escolas.

A análise também demonstra que essa transformação ocorre em um contexto de coexistência entre diferentes racionalidades de gestão. Embora os dispositivos legais preservem os fundamentos da gestão democrática — expressos na valorização dos conselhos escolares, dos grêmios estudantis, da autonomia institucional e da participação da comunidade —, observa-se a crescente centralidade dos indicadores educacionais, das metas de desempenho e dos mecanismos de monitoramento como referenciais para a organização da gestão escolar. Nessa perspectiva, a participação não desaparece da política educacional cearense, mas passa a ser reinterpretada em um ambiente institucional fortemente orientado pela gestão para resultados.

Esse movimento confirma as contribuições teóricas de Ball (2002; 2005) e Afonso (2013) acerca da incorporação de mecanismos de *accountability* e performatividade nas políticas educacionais contemporâneas. No caso cearense, entretanto, a análise documental indica que tais mecanismos não substituem integralmente a gestão democrática,

mas passam a coexistir com ela, configurando um modelo híbrido de governança educacional no qual participação, liderança pedagógica, monitoramento das aprendizagens e responsabilização institucional se articulam de maneira permanente, ainda que marcada por tensões e disputas.

A principal contribuição deste estudo consiste em evidenciar que a formação de gestores escolares no Ceará deve ser compreendida como uma política pública em permanente processo de recontextualização, acompanhando as transformações das políticas educacionais brasileiras e internacionais. A análise integrada da legislação, dos documentos institucionais e dos programas de formação desenvolvidos entre 1995 e 2027 demonstra que as mudanças observadas não decorrem apenas da criação de novos programas formativos, mas da reconfiguração das concepções de gestão escolar que orientam a ação do Estado e redefinem o papel dos dirigentes escolares. Nesse percurso, observa-se a coexistência de princípios da gestão democrática com mecanismos de governança orientados por evidências, monitoramento e responsabilização, configurando um modelo híbrido de formação e atuação dos gestores.

Entretanto, os contornos assumidos pelas políticas de formação de gestores escolares no Ceará, embora revelem caráter inovador, elevada institucionalização e forte alinhamento às diretrizes nacionais para a formação de lideranças educacionais, não evidenciam, de forma explícita, que tais processos formativos tenham sido concebidos para assegurar experiências progressivamente mais democráticas no cotidiano da escola pública. Os documentos analisados reafirmam a gestão democrática como princípio normativo e preservam dispositivos formais de participação, porém concentram-se, predominantemente, no desenvolvimento de competências relacionadas à liderança pedagógica, ao monitoramento das aprendizagens, ao planejamento estratégico e à gestão orientada por resultados. Essa constatação não permite concluir que a democratização das relações escolares tenha sido aprofundada na mesma intensidade em que se consolidaram os mecanismos de coordenação, acompanhamento e responsabilização. Ao contrário, evidencia que a permanência dos princípios democráticos convive

com uma crescente institucionalização de práticas orientadas pela eficiência, pelo desempenho e pelo uso de evidências, configurando um campo de tensões que permanece em aberto.

Nessa perspectiva, o debate sobre as políticas de formação de gestores escolares demanda ultrapassar a análise dos textos normativos para compreender os processos de recontextualização das políticas nos diferentes espaços de implementação. Conforme sustenta a Abordagem do Ciclo de Políticas (Ball; Bowe, 1992; Mainardes, 2006), as políticas educacionais são continuamente reinterpretadas pelos sujeitos e pelas instituições que as operacionalizam, produzindo deslocamentos entre o texto da política e sua materialização nas práticas. Assim, torna-se necessário aprofundar investigações que articulem texto e contexto das políticas, incorporando as experiências vividas nas escolas, as percepções dos gestores, professores, estudantes e comunidades escolares, bem como as dinâmicas produzidas nas diferentes instâncias de governança educacional. Somente esse movimento permitirá compreender em que medida os princípios da gestão democrática permanecem como elementos estruturantes das práticas escolares ou são ressignificados pelas racionalidades contemporâneas da gestão por resultados.

Por fim, reconhece-se que esta pesquisa apresenta limitações decorrentes de sua natureza documental e bibliográfica, não contemplando a análise das práticas e das percepções dos sujeitos envolvidos na implementação dessas políticas. Estudos futuros poderão aprofundar essa agenda investigativa por meio de pesquisas empíricas que examinem como gestores, coordenadores pedagógicos, professores e demais atores educacionais reinterpretam e materializam, no cotidiano das escolas, as orientações presentes nos documentos oficiais. Esse aprofundamento contribuirá para ampliar a compreensão das relações entre gestão democrática, liderança pedagógica, governança educacional, gestão por resultados e *accountability*, oferecendo novos elementos para o aperfeiçoamento das políticas de formação de gestores e para o fortalecimento da escola pública democrática.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013.
- ALMEIDA, D. M.; SANTOS, F. M. L. N.; LIMA, J. M. C.; CITÓ, M. H. C. Programa de formação de gestores públicos: a experiência do Ceará no desenvolvimento de suas lideranças. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 10., 2014, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: ENAP, 2014.
- ALVES, A. M.; BISPO, M. S. Formação de gestores públicos escolares à luz da reflexividade prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 226-247, 2022.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar**. Brasília, DF: MEC, 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Referencial para Qualidade e Equidade da Gestão Escolar**. Brasília, DF: MEC, 2024.
- CAMPOS, A. S.; CRUZ, M. C. F. Fortalecimento da Atuação dos Coordenadores Escolares (FACE) 2020: formação, atuação e identidade do coordenador escolar. In: **SEMINÁRIO DOCENTES**, 2020, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SEDUC, 2020.
- CAROLINO, S. G.; CAPUCHA, L. M. A.; VASCONCELOS, F. H. L.; BRITO, M. L. Formação continuada de gestores escolares no Brasil: uma revisão sistemática da literatura sobre políticas e suas perspectivas. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 13, n. 1, p. 1-16, 2024.
- CATRIB, A. M. F. **Programa de capacitação a distância para gestores escolares – Progestão: avaliação crítica pela abordagem qualitativa**. Fortaleza: SEDUC, 2008.

CEARÁ. Conselho de Educação do Ceará. **Parecer nº 0722/2005**. Dispõe sobre a Gestão Integrada da Escola – GIDE. Fortaleza: CEC, 2005.

CEARÁ. **Edital nº 011/2023 – GAB-SEDUC/CE, de 15 de setembro de 2023**. Regulamenta a Seleção Pública para Composição de Banco de Gestores Escolares para Provimento de Cargos em Comissão de Diretor e de Coordenador Escolar das Escolas da Rede Pública Estadual do Ceará. Fortaleza: SEDUC, 2023.

CEARÁ. **Lei nº 12.442, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre o processo de escolha de diretores de escolas públicas estaduais de ensino básico, em cumprimento ao disposto no inciso V do art. 215 e no art. 220 da Constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 1995.

CEARÁ. **Lei nº 13.513, de 19 de julho de 2004**. Dispõe sobre o processo de escolha e indicação para o cargo de Diretor junto às Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 2004.

CEARÁ. **Lei nº 16.379, de 16 de outubro de 2017**. Altera a Lei nº 13.513, de 19 de julho de 2004. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 2017.

CEARÁ. **Lei nº 17.572, de 22 de julho de 2021**. Institui o Programa Ceará Educa Mais. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 2021.

CEARÁ. **Lei nº 17.618, de 3 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a gestão democrática e participativa da rede pública estadual de ensino do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 2021.

CEARÁ. **Lei nº 19.531, de 17 de novembro de 2025**. Altera a Lei nº 17.572, de 22 de julho de 2021. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 2025.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Diretrizes para o ano letivo de 2026**. Fortaleza: SEDUC, 2025.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **FACE à gestão pedagógica: reflexões para o fortalecimento da atuação dos coordenadores escolares**. Fortaleza: SEDUC, 2024.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Plano Estratégico SEDUC 2024–2027**. Fortaleza: SEDUC, 2023.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Segundo Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação (PEE) 2022–2023**. Fortaleza: SEDUC, 2025.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica: novas formas de organização e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 421-441, set./dez. 2007.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

MACHADO, M. A. M. (coord. e org.). **Progestão: construindo saberes e práticas de gestão na escola pública**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), 2006.

MAIA, E. R.; OLIVEIRA, M. B. Formação de gestores escolares cearenses no contexto das parcerias público-privadas. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 1604-1625, out./dez. 2019.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARINHO, I. C.; ABARCA, J. M. A. Pensando as políticas de formação de diretores no Brasil: origem e pressupostos. In: ANDRADE, F. R. B.; SILVA, E. F. (org.). **Políticas públicas e internacionalização do conhecimento**. Fortaleza: EdUECE, 2024. p. 168-194.

NASCIMENTO, F. J.; CASTRO, E. R.; LEITE, L. R.; LIMA, M. S. L. Formação continuada de gestores escolares e suas reverberações no processo de desenvolvimento profissional. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 307-326, jan./mar. 2020.

NASPOLINI, A. M. Gestão escolar e formação de diretores: a experiência do Ceará. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 141-145, fev./jun. 2000.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001.

SANTOS, D. M. **Formação continuada, planejamento do ensino e gestão para resultados educacionais no âmbito da CREDE 1 – Maracanaú/CE**. Fortaleza: Secretaria da Educação do Estado do Ceará, 2023.

SILVA, J. A.; MENEZES, L. K. S. O fortalecimento do papel do coordenador escolar por meio das formações regionais colaborativas na CREDE 08. In: SEMINÁRIO DOCENTES, 2021, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SEDUC, 2021.

SILVA, J. R.; FARIAS, T. T. A atuação dos coordenadores escolares e o desafio do cuidado emocional dos professores. In: SEMINÁRIO DOCENTES, 2021, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SEDUC, 2021.

VASCONCELOS, K. C. *et al.* **Escola de Gestores – Ceará**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009.

VEIGA, I. P. A. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1998.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019.

Gabriela Pereira Souza ¹
Sandro César Silveira Jucá ²
Maria Cleide da Silva Barroso ³

DIAGNOSTIC ASSESSMENT AS A TOOL FOR PEDAGOGICAL INTERVENTION: a study applied to the Avalia System

Resumo

Este estudo aborda a avaliação educacional em larga escala no contexto da educação básica cearense, considerando sua evolução e seus desdobramentos nas políticas públicas de acompanhamento da aprendizagem. Parte-se da trajetória do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), instituído em 1992, e de sua articulação com políticas educacionais como o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), até a implementação do Sistema Avalia e das avaliações formativas Avalie.CE em 2025. O estudo fundamenta-se nos pressupostos teóricos da avaliação formativa e diagnóstica, compreendidas como instrumentos de regulação da aprendizagem e de apoio à tomada de decisão pedagógica, dialogando com autores que discutem avaliação educacional, monitoramento da aprendizagem e equidade educacional. O objetivo geral é analisar os resultados da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE, aplicada em 2025 a estudantes da 3ª série do Ensino Médio de uma Escola Estadual de Educação Profissional do Ceará, com foco no desempenho em Matemática, buscando compreender suas implicações para o planejamento pedagógico e para as estratégias de recomposição das aprendizagens. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso de abordagem quantitativa e analítica, baseado na análise de dados oficiais da avaliação diagnóstica, examinados por meio de estatísticas descritivas e interpretação pedagógica das habilidades avaliadas. Os resultados indicam padrões diferenciados de proficiência e evidenciam fragilidades em determinadas habilidades matemáticas, apontando a necessidade de intervenções pedagógicas direcionadas. Conclui-se que o uso pedagógico de dados avaliativos pode contribuir para o planejamento docente e para estratégias de recomposição da aprendizagem.

Palavras-chave: Avaliação Diagnóstica. Spaee. Sistema Avalia.

Abstract

This study analyzes large-scale educational assessment in the context of basic education in the state of Ceará, Brazil, considering its evolution and its implications for public policies aimed at monitoring learning. The analysis begins with the trajectory of the Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAEE), established in 1992, and its articulation with educational policies such as the Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), leading to the implementation of the Avalia System and the formative assessments Avalie.CE in 2025. The study is grounded in the theoretical assumptions of formative and diagnostic assessment, understood as instruments for regulating learning and supporting pedagogical decision-making, drawing on authors who discuss educational assessment, learning monitoring, and educational equity. The general objective is to analyze the results of the Avalia.CE Diagnostic Assessment applied in 2025 to third-year high school students from a State

1 Doutoranda em Ensino pela Rede Renoen - IFCE. Coordenadora Escolar na rede Estadual do Ceará. Email: profgaby@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1999-1257>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7478761777499881>.

2 Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor titular e pesquisador do IFCE. Email: sandro-juca@ifce.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8085-7543>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0543232182796499>.

3 Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professora titular e pesquisadora do IFCE. Email: cclei-de1971@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5577-9523>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6267402154400258>.

Vocational Education School in Ceará, with emphasis on performance in Mathematics, articulating the categories of diagnostic assessment, proficiency, and learning recovery. Methodologically, this research is characterized as a quantitative and analytical case study based on the analysis of official diagnostic assessment data, examined through descriptive statistics and pedagogical interpretation of the assessed skills. The results indicate differentiated patterns of proficiency and reveal weaknesses in specific mathematical skills, highlighting the need for targeted pedagogical interventions. It is concluded that the pedagogical use of assessment data can contribute to teaching planning and to strategies aimed at learning recovery.

Keywords: *Diagnostic Assessment. SPAECE. Avalia System.*

1 INTRODUÇÃO

A avaliação educacional em larga escala consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais instrumentos de monitoramento da qualidade da educação básica no Brasil. A partir da década de 1990, diferentes estados e municípios passaram a implementar sistemas próprios de avaliação com o objetivo de produzir diagnósticos mais precisos sobre o desempenho dos estudantes e subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais baseadas em evidências. Nesse cenário, o estado do Ceará destaca-se pela consolidação de uma cultura avaliativa sistemática, articulada a estratégias de gestão educacional, acompanhamento pedagógico e formação docente, voltadas à melhoria dos resultados de aprendizagem.

Entre os instrumentos estruturantes desse modelo destaca-se o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace), instituído em 1992 e considerado um dos mais longevos sistemas estaduais de avaliação externa no país. Trata-se de uma avaliação censitária em larga escala que acompanha o desempenho de estudantes do ensino fundamental e médio, especialmente nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, produzindo indicadores que subsidiam decisões pedagógicas e administrativas no âmbito das redes de ensino. Conforme destacam Silva *et al.* (2021), avaliações externas dessa natureza podem contribuir para a identificação de padrões de aprendizagem, desigualdades educacionais e lacunas estruturais, desde que seus resultados sejam apropriados pedagogicamente pelas escolas e utilizados como suporte ao planejamento docente.

Ao longo de mais de três décadas, o Spaace consolidou-se como base para diversas políticas educacionais estruturantes no Ceará, entre as quais

se destaca o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), criado em 2007. O programa articulou avaliação diagnóstica, formação continuada de professores, acompanhamento técnico das escolas e pactuação de metas entre estado e municípios, contribuindo para avanços expressivos nos indicadores de alfabetização. Essa experiência evidencia que a efetividade de sistemas avaliativos depende da capacidade de transformar dados educacionais em estratégias concretas de intervenção pedagógica, reforçando a compreensão de que avaliação e ensino constituem processos indissociáveis.

No campo teórico, diversos autores defendem a centralidade da avaliação formativa no processo educativo. Perrenoud (1999), Luckesi (2018) e Esteban (2003) argumentam que a avaliação deve assumir um caráter formativo, funcionando como instrumento de regulação da aprendizagem e de apoio à prática docente, superando sua função meramente classificatória. Nessa perspectiva, a avaliação diagnóstica assume papel fundamental ao possibilitar a identificação precoce de dificuldades de aprendizagem, orientando intervenções pedagógicas antes que as defasagens se consolidem. Black e Wiliam (1998) também destacam que o acompanhamento contínuo do desempenho estudantil constitui um elemento essencial para prevenir a cristalização de lacunas ao longo do percurso escolar.

Nesse contexto de fortalecimento das políticas de avaliação educacional, o estado do Ceará ampliou, em 2025, seu modelo avaliativo com a implementação do Sistema Avalia, que incorpora as avaliações formativas Avalie.CE. Diferentemente do Spaace, cuja natureza é predominantemente somativa e anual, as avaliações diagnósticas do Avalie.CE possuem caráter processual, sendo aplicadas ao

longo do ano letivo e fornecendo devolutivas mais rápidas às escolas. Esse modelo busca favorecer o monitoramento contínuo das aprendizagens, com foco nas habilidades prioritárias definidas pelo Documento Curricular Referencial do Ceará e pela Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017).

A avaliação em larga escala, promovida anualmente pela Secretaria da Educação por meio do Sistema Avalia.CE, iniciou-se em 2025. Seu objetivo é viabilizar o diagnóstico do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes da rede pública cearense. O exame é aplicado em formato impresso, e os resultados são registrados pelas escolas na Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação Básica do Ceará (Caed), acessível pelo link: <https://avaliacaoemmonitoramentoceara.caeddigital.net/>. O processo abrange turmas de 2º, 4º, 5º, 8º e 9º anos do Ensino Fundamental, além da 3ª série do Ensino Médio.

Apesar da consolidação desse sistema avaliativo e da disponibilidade crescente de dados educacionais, permanece como problemática relevante compreender de que maneira essas informações são efetivamente utilizadas no planejamento pedagógico das escolas. Nesse sentido, emergem questionamentos importantes: em que medida as avaliações diagnósticas têm contribuído para orientar intervenções pedagógicas capazes de promover a aprendizagem dos estudantes? De que forma os resultados dessas avaliações se materializam no planejamento didático das escolas de educação profissional? Quais desafios persistem na consolidação de uma cultura de avaliação formativa que ultrapasse a simples mensuração de desempenho?

Diante desse cenário, o objetivo geral deste estudo é analisar os resultados da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE aplicada em 2025 a estudantes da 3ª série do Ensino Médio de uma Escola Estadual de Educação Profissional do Ceará, com foco no desempenho em Matemática, buscando compreender suas implicações para o planejamento pedagógico e para as estratégias de recomposição das aprendizagens.

Como objetivos específicos, busca-se identificar os níveis de proficiência dos estudantes avaliados; analisar o desempenho por habilidades matemáticas; verificar padrões de aprendizagem e possíveis fragilidades no domínio dos conteúdos avaliados; e discutir as implicações pedagógicas dos resultados para o planejamento escolar e para as estratégias de intervenção docente.

Parte-se do pressuposto de que, embora o Ceará possua um sistema avaliativo consolidado e tecnicamente estruturado, a persistência de fragilidades em determinadas habilidades matemáticas evidencia a necessidade de fortalecer o uso pedagógico dos dados avaliativos, especialmente no planejamento de ações de recomposição das aprendizagens. Considera-se, ainda, que análises detalhadas por habilidade podem revelar aspectos do processo de ensino e aprendizagem que não são perceptíveis em médias gerais de desempenho.

Metodologicamente, este estudo caracteriza-se como um estudo de caso de abordagem quantitativa e analítica, fundamentado na análise de dados oficiais da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE aplicada em 2025. A investigação concentra-se na análise da proficiência média, na distribuição dos estudantes por níveis de aprendizagem e no percentual de acertos por habilidade em Matemática, correlacionando os resultados empíricos ao referencial teórico sobre avaliação formativa, recomposição das aprendizagens e equidade educacional.

Ao situar-se na interface entre política pública educacional, avaliação da aprendizagem e prática pedagógica, este estudo busca contribuir para o debate sobre o uso pedagógico de dados avaliativos no contexto escolar. Mais do que descrever resultados, pretende-se discutir seus significados e implicações para a prática docente, reforçando a compreensão de que a avaliação diagnóstica, quando articulada a intervenções pedagógicas intencionais, pode constituir um instrumento estratégico para a promoção da aprendizagem e para a garantia do direito à educação de qualidade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A avaliação educacional constitui um dos instrumentos mais relevantes para a compreensão da qualidade do ensino e para o monitoramento das políticas públicas educacionais. No contexto das reformas educacionais ocorridas nas últimas décadas, especialmente a partir da década de 1990, os sistemas de avaliação em larga escala passaram a desempenhar papel central na produção de indicadores capazes de subsidiar decisões pedagógicas e administrativas nas redes de ensino.

De acordo com Brooke e Cunha (2011), os sistemas de avaliação externa emergem como mecanismos estratégicos para acompanhar o desempenho dos estudantes e fornecer evidências que orientem o planejamento educacional. Esses sistemas permitem identificar padrões de aprendizagem, desigualdades educacionais e lacunas estruturais do processo de ensino, contribuindo para a formulação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação.

Nesse contexto, diversos estados brasileiros desenvolveram sistemas próprios de avaliação educacional, complementando as avaliações nacionais. Esses instrumentos ampliam a capacidade de monitoramento da aprendizagem e possibilitam análises mais contextualizadas das realidades locais. Conforme destacam Bonamino e Sousa (2012), as avaliações em larga escala tornam-se mais efetivas quando seus resultados são apropriados pelas escolas e utilizados como subsídio para o planejamento pedagógico e para a tomada de decisões no cotidiano escolar.

Entre as experiências estaduais de maior destaque encontra-se o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece), criado em 1992 e consolidado como um dos mais longevos sistemas de avaliação educacional do país. Caracterizado como uma avaliação externa de caráter censitário, o Spaeece acompanha o desempenho de estudantes do ensino fundamental e médio nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, produzindo indicadores que orientam o planejamento das políticas educacionais no estado (Silva *et al.*, 2021).

Ao longo de mais de três décadas, o Spaeece tem contribuído para a consolidação de uma cultura de avaliação educacional no Ceará, baseada na utilização sistemática de dados para orientar políticas públicas, práticas pedagógicas e processos de gestão educacional. Nesse sentido, a avaliação deixa de ser compreendida apenas como um mecanismo de mensuração de resultados e passa a assumir um papel estratégico na organização do sistema educacional.

2.1 A avaliação diagnóstica e seu papel na regulação da aprendizagem

No campo teórico da avaliação educacional, diferentes autores defendem que o processo avaliativo deve ultrapassar a função meramente classificatória e assumir um caráter formativo, voltado à compreensão e ao acompanhamento do desenvolvimento das aprendizagens dos estudantes.

Para Perrenoud (1999), a avaliação formativa constitui um instrumento fundamental de regulação da aprendizagem, pois permite identificar dificuldades, orientar intervenções pedagógicas e acompanhar a evolução dos estudantes ao longo do processo educativo. Nessa perspectiva, a avaliação deixa de ser um momento isolado de verificação do desempenho e passa a integrar continuamente o processo de ensino.

Luckesi (2018) também argumenta que a avaliação deve estar comprometida com a promoção da aprendizagem, funcionando como um instrumento de diagnóstico que orienta decisões pedagógicas e contribui para a superação das dificuldades apresentadas pelos estudantes. Segundo o autor, a avaliação só cumpre plenamente sua função educativa quando permite compreender o estágio de desenvolvimento da aprendizagem e orientar intervenções pedagógicas adequadas.

Esteban (2003) reforça essa perspectiva ao afirmar que a avaliação deve ser compreendida como parte integrante do processo pedagógico, articulando diagnóstico, acompanhamento e intervenção. Nesse sentido, a avaliação diagnóstica desempenha papel essencial ao fornecer informações detalhadas sobre o nível de desenvolvimento das habilidades dos

estudantes, possibilitando a identificação de lacunas e a definição de estratégias de ensino mais adequadas.

Estudos internacionais também apontam a relevância da avaliação formativa para o aprimoramento das práticas pedagógicas. Black e Wiliam (1998) destacam que o acompanhamento contínuo da aprendizagem permite prevenir o agravamento das dificuldades escolares, favorecendo intervenções pedagógicas mais eficazes e contribuindo para a melhoria dos resultados educacionais.

Dessa forma, a avaliação diagnóstica constitui um instrumento estratégico para o planejamento pedagógico, pois possibilita identificar o nível de entrada dos estudantes, orientar intervenções didáticas e monitorar a evolução das aprendizagens ao longo do percurso escolar.

2.2 As políticas de avaliação educacional no Ceará: Spaece e sistema Avalia

No estado do Ceará, a avaliação educacional assumiu papel central na organização das políticas públicas voltadas à melhoria da aprendizagem. Desde a criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), em 1992, o estado passou a desenvolver uma cultura de monitoramento sistemático do desempenho dos estudantes, sustentada pela produção e análise contínua de dados educacionais.

O Spaece consolidou-se como um dos principais instrumentos de acompanhamento da qualidade da educação no estado, fornecendo indicadores que subsidiam a formulação, o monitoramento e a revisão das políticas educacionais. De acordo com a Secretaria da Educação do Ceará, o sistema busca oferecer subsídios para a tomada de decisões pedagógicas e administrativas, além de fornecer às escolas um panorama detalhado da realidade educacional das redes públicas (Ceará, 2020).

Os dados produzidos pelo Spaece também serviram de base para a implementação de políticas educacionais estruturantes, entre as quais se destaca o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), criado em 2007. O programa articulou avaliação diagnóstica, formação continuada de professores,

acompanhamento pedagógico e pactuação de metas entre estado e municípios, contribuindo para avanços significativos nos indicadores de alfabetização.

Mais recentemente, o sistema avaliativo cearense passou por um processo de ampliação com a implementação do Sistema Avalia e das avaliações formativas Avalie.CE. Esse novo arranjo busca complementar o papel do Spaece ao promover o acompanhamento contínuo das aprendizagens ao longo do ano letivo.

Diferentemente das avaliações externas tradicionais, que possuem caráter predominantemente somativo, as avaliações do Avalie.CE apresentam uma lógica processual, permitindo que as escolas identifiquem dificuldades de aprendizagem em tempo oportuno e implementem intervenções pedagógicas mais imediatas. Além disso, as avaliações estão alinhadas às habilidades prioritárias estabelecidas pelo Documento Curricular Referencial do Ceará (Ceará, 2019) e pela Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017).

A integração entre avaliação diagnóstica, acompanhamento formativo e avaliação externa em larga escala configura um modelo híbrido de monitoramento da aprendizagem, que busca oferecer uma visão mais completa do percurso escolar dos estudantes. Nesse modelo, os dados produzidos pelos sistemas avaliativos deixam de ser apenas indicadores estatísticos e passam a constituir instrumentos pedagógicos capazes de orientar o planejamento das escolas e apoiar o trabalho docente.

Assim, o fortalecimento das políticas de avaliação educacional no Ceará evidencia a importância de utilizar os dados avaliativos como subsídio para a tomada de decisões pedagógicas, contribuindo para a promoção da equidade educacional e para a melhoria da qualidade da aprendizagem.

3 METODOLOGIA

A metodologia constitui elemento fundamental para a compreensão do percurso investigativo adotado neste estudo, uma vez que descreve os procedimentos, métodos e técnicas utilizados na

produção e análise dos dados. A seção apresenta o cenário da pesquisa, o método de investigação, as técnicas de coleta e análise dos dados, bem como os procedimentos adotados ao longo do processo investigativo.

3.1 Abordagem, natureza e tipo de pesquisa

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem quantitativa, pois utiliza dados numéricos provenientes de avaliações educacionais para identificar padrões de desempenho e níveis de aprendizagem dos estudantes. Segundo Gil (2008), pesquisas quantitativas buscam analisar fenômenos por meio da mensuração de dados e da utilização de técnicas estatísticas que permitem identificar tendências e relações entre variáveis.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois busca produzir conhecimentos que possam contribuir para a compreensão de problemas educacionais concretos e subsidiar práticas pedagógicas e decisões no âmbito da gestão escolar. Conforme destacam Marconi e Lakatos (2017), pesquisas aplicadas possuem finalidade prática, direcionando-se à solução de problemas específicos da realidade social.

Em relação aos objetivos, a investigação apresenta caráter descritivo e exploratório. É descritiva porque procura registrar e analisar características do fenômeno investigado — neste caso, o desempenho dos estudantes em habilidades matemáticas avaliadas pela avaliação diagnóstica — e exploratória porque busca ampliar a compreensão sobre a utilização de dados avaliativos no contexto escolar.

3.2 Cenário da pesquisa

O estudo foi realizado em uma Escola Estadual de Educação Profissional (EEEP) localizada no estado do Ceará, tendo como foco os estudantes da 3ª série do Ensino Médio participantes da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE aplicada no ano de 2025.

O cenário investigado insere-se no contexto das políticas educacionais do estado do Ceará, que possuem tradição consolidada no uso de sistemas de avaliação educacional em larga escala,

especialmente por meio do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece) e, mais recentemente, do Sistema Avalia, que inclui as avaliações formativas Avalie.CE.

3.3 Método de pesquisa

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, pois investiga de forma aprofundada uma realidade específica, buscando compreender fenômenos educacionais em seu contexto real. De acordo com Yin (2015), o estudo de caso constitui uma estratégia adequada quando se pretende analisar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos institucionais específicos, permitindo compreender relações entre dados empíricos e processos sociais.

Nesse sentido, o estudo concentra-se na análise dos resultados da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE aplicada em 2025, examinando os dados referentes ao desempenho em Matemática dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio da escola investigada.

3.4 Técnicas de coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio da análise documental de dados educacionais oficiais, provenientes da plataforma do Sistema Avalia.CE, gerenciada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd). Segundo Gil (2008), a pesquisa documental consiste na utilização de registros e documentos institucionais como fonte de dados para análise científica.

Os dados analisados incluem: número total de estudantes participantes da avaliação; taxa de participação; proficiência média obtida na disciplina de Matemática; distribuição dos estudantes por níveis de aprendizagem; e, percentual de acertos por habilidades avaliadas.

Essas informações foram extraídas dos relatórios disponibilizados pelo sistema de avaliação educacional e utilizadas como base empírica para a análise do desempenho dos estudantes.

A análise dos dados foi realizada por meio de análise descritiva de dados educacionais, utilizando

estatísticas descritivas para identificar padrões de desempenho, distribuição dos estudantes por níveis de aprendizagem e domínio de habilidades avaliadas.

De acordo com Gil (2008), a análise descritiva tem como objetivo organizar, sistematizar e interpretar dados empíricos de modo a possibilitar a compreensão de fenômenos observados.

Além da análise quantitativa, os resultados foram interpretados à luz do referencial teórico da avaliação educacional, especialmente das contribuições de autores que discutem avaliação formativa, diagnóstico da aprendizagem e uso pedagógico de dados educacionais, como Perrenoud (1999), Luckesi (2018) e Esteban (2003).

O universo da pesquisa corresponde ao total de estudantes matriculados na 3ª série do Ensino Médio da escola investigada no ano de 2025, totalizando 166 estudantes.

A amostra analisada corresponde aos estudantes que efetivamente participaram da avaliação diagnóstica, totalizando 152 participantes, o que representa uma taxa de participação de 92%. Esse percentual elevado de participação contribui para a confiabilidade dos resultados analisados, possibilitando uma representação consistente da realidade educacional da escola investigada.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em diferentes etapas, organizadas da seguinte forma: levantamento bibliográfico sobre avaliação educacional, avaliação diagnóstica e políticas de avaliação no contexto brasileiro e cearense; análise documental dos relatórios da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE aplicados em 2025; organização e sistematização dos dados, incluindo identificação dos níveis de aprendizagem, proficiência média e percentual de acertos por habilidades avaliadas; análise descritiva dos resultados, buscando identificar padrões de desempenho e fragilidades no domínio das habilidades matemáticas; interpretação pedagógica dos dados, articulando os resultados empíricos ao referencial teórico sobre avaliação da aprendizagem e recomposição das aprendizagens.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A aplicação da Avaliação Diagnóstica do Sistema Avalia.CE em 2025 possibilitou a escola obter um panorama inicial do desempenho dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Esse tipo de avaliação desempenha papel estratégico no processo educativo, pois permite identificar lacunas de aprendizagem e orientar o planejamento pedagógico a partir de evidências concretas.

Os dados obtidos evidenciam tendências importantes relacionadas ao domínio de habilidades consideradas prioritárias pela matriz curricular do Estado do Ceará. De modo geral, observou-se que, em Língua Portuguesa, as habilidades relacionadas à compreensão leitora e à identificação de informações explícitas apresentaram os maiores índices de acerto. Esse resultado sugere que os estudantes possuem repertório básico para a compreensão de textos cotidianos e escolares.

Por outro lado, habilidades que exigem maior complexidade cognitiva, como interpretação inferencial, análise discursiva e identificação de intencionalidade textual, apresentaram índices de desempenho inferiores. Esse resultado reforça discussões presentes na literatura educacional que apontam desafios recorrentes no desenvolvimento de competências interpretativas mais sofisticadas ao longo da educação básica.

Em Matemática, os resultados indicam que as habilidades com maior domínio concentram-se em operações básicas e reconhecimento de padrões, enquanto as maiores dificuldades estão relacionadas à resolução de problemas, proporcionalidade, funções e interpretação de gráficos. Essas habilidades são fundamentais para o desenvolvimento do raciocínio lógico-matemático e para o avanço acadêmico no Ensino Médio, especialmente em cursos de natureza técnico-profissional.

A análise também permitiu identificar diferentes perfis de aprendizagem entre os estudantes, evidenciando a necessidade de estratégias pedagógicas diferenciadas. Nesse sentido, os resultados confirmam

a relevância das avaliações diagnósticas como instrumento de acompanhamento da aprendizagem e de reorganização curricular, reforçando a cultura avaliativa promovida pelo Sistema Avalia nas Escolas Estaduais de Educação Profissional.

4.1 Análise dos desempenhos por habilidade em Matemática

A análise detalhada do desempenho em Matemática, a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema Avalia.CE, permite compreender de forma mais precisa o nível de domínio das competências previstas na matriz curricular estadual. Esse tipo de análise possibilita uma leitura pedagógica mais aprofundada dos resultados, identificando não apenas o desempenho global, mas também os pontos específicos de avanço e de dificuldade no processo de aprendizagem.

Dos 166 estudantes matriculados na 3ª série do Ensino Médio da escola, 152 participaram da avaliação diagnóstica, resultando em uma taxa de participação de 92%. Esse índice revela elevado nível de adesão ao processo avaliativo, contribuindo para a confiabilidade dos dados obtidos e possibilitando uma análise mais representativa da realidade escolar.

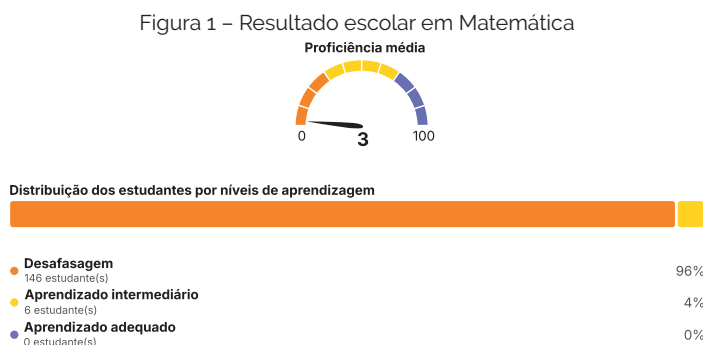
Os resultados da avaliação consideram três níveis de aprendizagem baseados na proficiência média:

defasagem, aprendizado intermediário e aprendizado adequado. Essa classificação permite compreender o estágio de aprendizagem dos estudantes e orientar o planejamento de intervenções pedagógicas.

Os estudantes classificados no nível de defasagem (até 30 pontos) apresentam lacunas significativas de aprendizagem, demandando ações pedagógicas prioritárias, como acompanhamento individualizado, reforço sistemático e estratégias diferenciadas de ensino. Já o nível intermediário (31 a 70 pontos) indica que os estudantes desenvolveram parcialmente as habilidades esperadas, mas ainda necessitam de consolidação dos conteúdos por meio de práticas pedagógicas que favoreçam o aprofundamento e a ampliação dos conhecimentos.

Por sua vez, os estudantes classificados no nível adequado (71 pontos ou mais) demonstram domínio satisfatório das habilidades avaliadas, indicando maior consolidação das aprendizagens. Mesmo nesse nível, contudo, é importante promover desafios pedagógicos que estimulem a continuidade do desenvolvimento acadêmico.

A Figura 1 apresenta a distribuição dos estudantes nos níveis de aprendizagem identificados na avaliação diagnóstica na disciplina abordada.



Fonte: Sistema CAEd (2025).

Os resultados revelam um cenário de significativa fragilidade no processo de aprendizagem em Matemática. A proficiência média registrada foi de 3 pontos em uma escala de 0 a 100, indicando que os estudantes apresentam baixo domínio das habilidades consideradas essenciais para o nível de escolaridade avaliado.

Além disso, observa-se que 96% dos estudantes encontram-se no nível de defasagem, enquanto apenas 4% alcançaram o nível intermediário, não havendo estudantes classificados no nível adequado de aprendizagem. Esses dados indicam a presença de dificuldades estruturais no processo de ensino e aprendizagem, especialmente em competências

relacionadas ao raciocínio lógico e à resolução de problemas.

Esse cenário dialoga com estudos que apontam a persistência de desigualdades educacionais e déficits de aprendizagem em diferentes contextos escolares (Soares, 2005; Alavarse; Machado, 2018). Tais dificuldades não podem ser atribuídas exclusivamente ao desempenho individual dos estudantes, mas devem ser compreendidas a partir de fatores estruturais que envolvem práticas pedagógicas, organização curricular e condições institucionais de ensino.

Nesse sentido, Freire (1996) argumenta que processos educativos descontextualizados e pouco dialógicos tendem a ampliar desigualdades, pois desconsideram os saberes prévios e as experiências dos educandos. Assim, a elevada concentração de estudantes em situação de defasagem pode indicar a necessidade de fortalecer estratégias pedagógicas mais contextualizadas e centradas nas necessidades reais dos estudantes.

A reduzida presença de estudantes no nível intermediário reforça a importância do acompanhamento contínuo da aprendizagem, conforme destacam Black e Wiliam (1998), ao defenderem que avaliações formativas permitem identificar dificuldades precocemente e orientar intervenções pedagógicas mais eficazes.

A ausência de estudantes no nível adequado de aprendizagem evidencia que o processo educativo, tal como estruturado, não tem sido suficiente para garantir a consolidação das competências previstas para o Ensino Médio. Esse resultado reforça a necessidade de políticas de recomposição da aprendizagem e de reorganização curricular voltadas ao desenvolvimento das habilidades estruturantes, especialmente em leitura, escrita e raciocínio lógico-matemático (Cunha; Souza, 2021).

Nessa perspectiva, Perrenoud (1999) destaca que o ensino orientado por competências exige a identificação contínua das dificuldades de aprendizagem e a adoção de estratégias pedagógicas que favoreçam a progressão dos estudantes ao longo do processo educativo.

Por fim, os resultados analisados evidenciam a importância de integrar avaliação diagnóstica, planejamento pedagógico e acompanhamento contínuo da aprendizagem. Conforme argumenta Mantoan (2015), promover uma educação inclusiva implica reconhecer a diversidade de trajetórias e ritmos de aprendizagem, adotando práticas pedagógicas que superem modelos homogêneos de ensino.

Assim, os dados obtidos reforçam a necessidade de intervenções pedagógicas orientadas por evidências, capazes de enfrentar as desigualdades educacionais e promover a efetiva aprendizagem dos estudantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu refletir sobre o papel que os sistemas de avaliação educacional desempenham no monitoramento da aprendizagem e no fortalecimento das políticas públicas educacionais no estado do Ceará. Nesse contexto, instrumentos como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece) e, mais recentemente, o Sistema Avalia, com as avaliações formativas Avalie.CE, configuram-se como importantes mecanismos de produção de evidências sobre o desempenho dos estudantes e sobre os desafios presentes no processo de ensino e aprendizagem.

Os resultados observados no estudo de caso realizado na escola indicam que a utilização de avaliações diagnósticas pode contribuir significativamente para a identificação de lacunas de aprendizagem e para o direcionamento de intervenções pedagógicas mais alinhadas às necessidades reais dos estudantes. A análise dos dados evidenciou fragilidades importantes no domínio de determinadas habilidades, especialmente na área de Matemática, o que reforça a relevância de práticas pedagógicas orientadas por evidências e fundamentadas em diagnósticos mais precisos do desempenho estudantil.

Nesse sentido, a ampliação do sistema avaliativo cearense, por meio da integração entre avaliações externas em larga escala e avaliações formativas aplicadas ao longo do ano letivo, aponta para

a construção de um modelo mais dinâmico de acompanhamento da aprendizagem. Tal configuração tende a favorecer a utilização pedagógica dos dados educacionais, possibilitando que escolas e professores reorganizem práticas de ensino, priorizem habilidades essenciais e desenvolvam estratégias voltadas à recomposição das aprendizagens.

Ao mesmo tempo, os resultados apresentados suscitam reflexões importantes acerca dos desafios envolvidos na consolidação de uma cultura de avaliação formativa nas escolas. A efetividade desses sistemas depende não apenas da produção de dados, mas também da capacidade das instituições escolares de interpretar essas informações e transformá-las em ações pedagógicas concretas, considerando as especificidades de cada contexto educacional.

Dessa forma, este estudo contribui para o debate sobre o uso pedagógico das avaliações educacionais

e sobre o potencial das avaliações diagnósticas como instrumentos de apoio ao planejamento docente e à gestão escolar. Entretanto, considerando o recorte específico desta investigação, realizado em uma única escola de educação profissional, novas pesquisas podem ampliar essa análise ao investigar diferentes contextos escolares, níveis de ensino e áreas do conhecimento.

Além disso, estudos futuros podem aprofundar a compreensão sobre a relação entre os resultados das avaliações diagnósticas e as práticas pedagógicas efetivamente desenvolvidas nas escolas, bem como sobre os impactos dessas intervenções no desenvolvimento das aprendizagens ao longo do tempo. Tais investigações podem contribuir para o aprimoramento das políticas de avaliação educacional e para o fortalecimento de estratégias pedagógicas que promovam maior equidade e qualidade na educação básica.

REFERÊNCIAS

BLACK, Paul; WILIAM, Dylan. **Inside the Black Box: Raising Standards Through Classroom Assessment**. Phi Delta Kappan, [s. l.], v. 80, n. 2, p. 139–148, out. 1998. Disponível em: http://www.edci770.pbworks.com/w/file/fetch/48124468/BlackWiliam_1998.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: 26 set. 2026.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Documento Curricular Referencial do Ceará (DCRC): educação infantil e ensino fundamental**. Fortaleza: SEDUC, 2019. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2020/02/DCRC_2019_OFICIAL.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **SPAECE: Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará**. Fortaleza: SEDUC, 2020. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>. Acesso em: 03 jan. 2026.

CUNHA, Maria Silvia; SOUZA, Maria das Graças (org.). **Recomposição das aprendizagens: políticas públicas, práticas pedagógicas, formação continuada**. Brasília: EduCAPES, 2021. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/778202/2/Recomposi%C3%A7%C3%A3o%20das%20Aprendizagens.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2026.

ESTEBAN, Maria Teresa. **O que sabe quem erra?** Reflexões sobre avaliação e fracasso escolar. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/o-que-sabe-quem-erra-reflexoes-sobre-avaliacao-e-fracasso-escolar,73a9b519-f4f4-4c1f-bcf8-b88689c63dd5>. Acesso em: 16 fev. 2026.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem**: componente do ato pedagógico. São Paulo: Cortez, 2018. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/luckesi-cipriano-carlos-avaliacao-da-aprendizagem-componente-2ry5edblz.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2026.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar**: o que é? por quê? como fazer? 2. ed. São Paulo: Summus, 2015. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/INCLUS%C3%83O-ESCOLAR-Maria-Teresa-Egl%C3%A9r-Mantoan-Inclus%C3%A3o-Escolar.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação**: da excelência à regulação das aprendizagens, entre duas lógicas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999. Disponível em: https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/OUVRAGES/Perrenoud_1999_C.html. Acesso em: 30 dez. 2026.

SILVA, V. G. *et al.* Uso da avaliação externa por equipes gestoras e profissionais docentes: um estudo em quatro redes de ensino público. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 51, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/impa/article/view/15881>. Acesso em: 07 fev. 2026.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ EM UMA ESCOLA DO MUNICÍPIO DO CRATO-CE: DESDOBRAMENTOS E CONTRADIÇÕES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Sâmia Maria Lima dos Santos ¹

Andréia Ferreira da Silva ²

AWARD FOR TOP-NOTCH SCHOOL IN THE MUNICIPALITY OF CRATO-CE: developments and contradictions of a public policy for improving the quality of education

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a organização e gestão de uma escola municipal do Crato-CE contemplada com o prêmio Escola Nota Dez em 2019, examinando as estratégias e ações adotadas que viabilizaram tal reconhecimento. A investigação foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise de documentos de política educacional, observação da infraestrutura da escola e dos recursos materiais e didáticos disponíveis, bem como realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e docentes. O estudo orientou-se pelas categorias do materialismo histórico-dialético: historicidade, totalidade e contradição e pelo estabelecimento e análise das seguintes categorias de conteúdo: avaliação externa em larga escala, responsabilização, e organização e gestão escolar. A análise evidenciou que a busca pelo Prêmio mobilizou a adoção, pela equipe gestora e professoras, de estratégias como: ranqueamento dos estudantes, com o uso de pirâmides e gráficos para medir e expor os resultados de desempenho escolar; distribuição de premiações para os discentes, conforme resultados de desempenho; monitoramento do trabalho dos professores; e o alinhamento do planejamento das atividades da gestão e das aulas tendo como foco a avaliação externa. A investigação revelou que o Prêmio, embora instituído como política pública que visa à melhoria da qualidade da educação escolar no estado, configura-se como um dispositivo atravessado por limites e contradições. Dentre as quais se destacam o alcance de melhores resultados no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece) por escola marcada por grandes restrições materiais e estruturais; a incessante busca pela melhoria de desempenhos e resultados e a (im)possibilidade da implantação de processos formativos que viabilizem a plena formação da pessoa e do educando, conforme definido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (1996), respectivamente.

Palavras-chave: políticas educacionais. avaliação externa e em larga escala. Prêmio Escola Nota Dez. organização e gestão escolar.

Abstract

This article analyzes the organization and management of a municipal school in Crato/CE, which received the Top Ten School award in 2019, examining the strategies and actions adopted that enabled this recognition. The investigation was developed through a literature review, analysis of educational policy documents, observation of the school's infrastructure and available material and teaching resources, as well as semi-structured interviews with managers and teachers. The investigation was guided by the following categories of analysis: historicity, totality, and contradiction; and the content categories: large-scale external evaluation, accountability, and school organization and management. The analysis showed that the pursuit of the award mobilized the adoption, by the management team and teachers, of specific strategies, such as: ranking of students, using pyramids and

1 Doutoranda em Educação pela UFPE. Mestra em Educação pelo PPGE/UFCEG/PB. Assessora Pedagógica da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PROGRAD) da Universidade Regional do Cariri (URCA) e Professora integrante do quadro de servidores efetivos da Secretaria Municipal de Educação (SME/Crato/CE). E-mail: samialisantos@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7078250569192689>

2 Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal de Campina Grande. <https://orcid.org/0000-0001-9574-3808>. E-mail: silvaandrea@uol.com.br

graphs to measure and display the results of school performance; distribution of awards to students, according to performance results; monitoring of teachers' work; alignment of the planning of management activities and classes focusing on external evaluation. The investigation revealed that the Award, although established as a public policy aimed at improving the quality of school education in the state, is a mechanism fraught with limitations and contradictions. Among these, the following stand out: the achievement of better results in the Permanent System for the Evaluation of Basic Education in Ceará (Spaeece) by schools marked by significant material and structural constraints; the incessant pursuit of improved performance and results; and the (im)possibility of implementing formative processes that enable the full development of the individual and the student, as defined in the 1988 Federal Constitution and the Law of Guidelines and Bases of National Education (LDBEN) (1996), respectively.

Keywords: educational policies. external and large-scale assessment. Top Ten School Award. school organization and management.

1 INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta resultados de pesquisa³ que analisou os desdobramentos do Prêmio Escola Nota Dez na organização e na gestão de uma escola municipal do Crato⁴/CE, contemplada com essa bonificação no ano de 2019. O Prêmio⁵, criado pela Lei nº. 14.371, de 19 de junho de 2009, consiste em uma recompensa financeira, instituída pelo governo do estado do Ceará, destinada às escolas públicas municipais. A sua concessão ocorre anualmente e conta com a participação dos 184 municípios do estado. A obtenção da gratificação está condicionada aos resultados do rendimento escolar dos estudantes das turmas do 2º, 5º e 9º do ensino fundamental (EF), obtidos no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece).

Este estudo analisa o referido Prêmio como uma política de *accountability* educacional, refletindo sobre os seus desdobramentos na escola pesquisada e as contradições que permeiam a sua implantação. A *accountability* educacional é um conceito poliédrico que, segundo Afonso (2009), constitui-se pela articulação de três pilares indissociáveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Nesse modelo, a avaliação consiste em condição indispensável para a operacionalização dos demais.

Tendo em vista a importância que tal política assumiu na educação cearense e sua consolidação como modelo de sucesso no país por sua força indutora, conforme apontado por Araújo (2019), Costa (2020), Silva, Silva e Freire (2022), Celedonio e Gussi (2023) e Diógenes e Silva (2022), este artigo analisa a organização e a gestão de uma escola municipal do Crato/CE, examinando as estratégias e ações adotadas que viabilizaram a obtenção do Prêmio e as relações estabelecidas entre a escola, a Secretaria Municipal de Educação (SME) do Crato e a Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc/CE) no acompanhamento dos resultados da instituição no Spaeece.

Para alcançar o objetivo proposto, além desta introdução, o artigo estrutura-se em três seções. Na primeira, apresenta-se o referencial teórico, discute-se o termo *accountability* e sua materialização no contexto educacional cearense, e são expostas, brevemente, as escolhas metodológicas. Na segunda, analisa-se o Prêmio Escola Nota Dez. Na terceira, examinam-se os desdobramentos da busca pelo Prêmio, registrando as condições de

3 Dissertação intitulada "Desdobramentos do Prêmio Escola Nota Dez na organização e na gestão de uma escola municipal do Crato/CE" (2022), defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (PPGE/UFCG).

4 Localizado no Cariri cearense, Crato foi fundado em 21 de junho de 1853. Com uma população de 133.000 habitantes (IBGE), o município registrou, em 2023, um PIB per capita de 18.661,32, ocupando a 49ª colocação entre os 184 municípios do estado (IBGE). Na área educacional, a infraestrutura local conta com 75 unidades escolares, distribuídas em 51 no território urbano e 24 no território rural, conforme dados extraídos da plataforma QEdu.

5 Segundo Costa e Vidal (2021), o objetivo inicial do Prêmio foi induzir os municípios cearenses a definir como prioritária a alfabetização dos alunos do 2º ano do EF, com a instituição de uma bonificação para as escolas públicas municipais com melhores resultados, medido por meio do Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-ALFA). O índice corresponde aos resultados dos alunos do 2º ano na avaliação censitária e externa realizada pelo Spaeece. Em 2011, por meio da Lei Estadual nº. 15.052, as turmas de 5º ano do EF também passaram a ser contempladas pelo Prêmio, com base nos resultados do seu Índice de Desempenho Escolar (IDE-5). Em 2015, com a aprovação da Lei nº. 15.923, o Prêmio sofreu mais uma modificação com a definição de sua concessão, também, para as escolas públicas com os melhores resultados no IDE do 9º ano do EF (IDE-9) (Ceará, 2015).

funcionamento da escola, as estratégias e ações desenvolvidas e as articulações entre unidade escolar e as secretarias municipal e estadual de educação. Essa seção reflete, ainda, sobre os limites e as contradições que envolvem a implantação do Prêmio como política pública que visa à melhoria da qualidade da educação escolar no estado. Por fim, delineiam-se as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

O artigo fundamenta-se no materialismo histórico-dialético por meio das categorias historicidade, totalidade e contradição. Essa escolha permitiu compreender a implantação das políticas de *accountability*, no Ceará, como vinculadas às reformas do Estado e da educação orientadas pela ideologia neoliberal e pelo gerencialismo. Articuladas aos processos de crise mundial do capital, iniciados nos anos 1970, tais reformas buscam a recomposição das taxas de acumulação do capital, a constituição de um Estado gerencial e o fortalecimento do projeto de sociabilidade burguesa.

No Brasil, desde 1990, as políticas educacionais têm se desenvolvido articuladas a mecanismos de *accountability*. Assim, iniciativas de avaliação sistêmica vêm sendo atreladas às medidas de prestação de contas e de responsabilização, via monitoramento, publicização de resultados de desempenho escolar e concessão de premiações e sanções simbólicas e materiais. No estado do Ceará, concretizou-se uma *accountability* gerencial orientada pela noção de Estado regulador e avaliador. Essa perspectiva opõe-se a uma proposta democrática de *accountability* que se volta, como afirma Afonso (2009), para o controle social do Estado visando à efetivação de direitos sociais, especificamente os educacionais.

Embora a *accountability* tenha suas raízes mais profundas em fundamentos democráticos, sua transposição para o campo educacional seguiu um modelo gerencialista pautado apenas na eficiência e na redução de custos. Essa lógica, adotada por correntes neoconservadoras e

neoprodutivistas, descaracteriza o potencial democrático original do conceito (Schneider; Nardi, 2019). Conforme Afonso (2009, p. 16), um sistema de *accountability* democraticamente avançado inclui as dimensões da avaliação, prestação de contas e da responsabilização, “mas dentro de articulações congruentes que se referenciem ou sustentem em valores essenciais como a justiça, a transparência, o direito à informação, a participação, a cidadania.”

No contexto brasileiro, o Ceará consolidou-se como o ente federado precursor da política de *accountability*, criando, em 1992, um sistema próprio de avaliação, o Spaece. Os resultados desse indicador vêm sendo utilizados como referência para a concessão do Prêmio Escola Nota Dez, instituído em 2009, bem como para outras políticas de responsabilização adotadas pelo estado, a exemplo do novo critério de rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Seguindo o exemplo estadual, o município do Crato adotou sua própria política de responsabilização por meio da implantação do Prêmio Educato, criado pela Lei Municipal nº 3.574, de 03 de julho de 2019. Essa iniciativa condiciona a alocação de recursos financeiros à elevação dos resultados das escolas no Spaece.

Em relação à metodologia, o artigo é resultado de revisão bibliográfica, análise de documentos da política educacional, observação das condições de funcionamento da instituição escolar⁶ e realização de entrevistas semiestruturadas. A investigação focou na organização e na gestão da escola, buscando conhecer e analisar as estratégias e ações adotadas pela equipe gestora e professoras para a obtenção do Prêmio em 2019.

No que tange à definição dos critérios de seleção da escola pesquisada, realizou-se, inicialmente, o mapeamento das escolas contempladas com o Prêmio com os melhores resultados, entre 2009, ano de sua instituição, e 2021, período da realização da pesquisa. Constatou-se que apenas duas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Crato haviam sido contempladas nesse intervalo, o que

⁶ A pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Alcides Carneiro da UFCG, por meio do Parecer nº. 5.472.062/2022.

revelou o número reduzido de instituições do município com a premiação ao longo de mais de uma década. No contato preliminar com essas unidades escolares, verificou-se que somente uma mantinha a diretora desde o ano da concessão do Prêmio, ocorrida em 2019. Como este estudo objetiva identificar os desdobramentos da busca pela premiação na organização e na gestão escolar, elegeu-se como *lócus* da investigação a escola que permaneceu com a mesma gestora.

A entrevista semiestruturada orientou-se por um roteiro previamente elaborado. Foram entrevistados quatro participantes: a gestora, o ex-coordenador pedagógico e duas ex-professoras das turmas do 2º ano do EF, que atuavam na escola no período referente à conquista da premiação. As entrevistas foram transcritas integralmente.

Para o tratamento dos dados produzidos pelas entrevistas e a aproximação com a realidade investigada, definiram-se as seguintes categorias de conteúdo: avaliação externa em larga escala, responsabilização e organização e gestão escolar. A análise dessas categorias permitiu identificar estratégias, relações, contradições e inferências no discurso, revelando o contexto de sua produção.

No exame das entrevistas transcritas utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo por meio de análises temáticas (Bardin, 2011). Inicialmente, definiu-se o tema como unidade de registro, seguindo-se pela codificação e categorização temática das falas a partir de segmentos predefinidos. A seguir, as categorias previstas inicialmente foram atualizadas, conforme a contagem de sua recorrência de aparição. Por fim, os dados das entrevistas foram submetidos à triangulação com a análise das condições de funcionamento da escola e o referencial teórico adotado, o que possibilitou desvelar processos, estratégias e contradições subjacentes à realidade estudada.

3 PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

O Prêmio Escola Nota Dez trata-se de uma política de incentivo para a elevação dos índices de desempenho das escolas públicas municipais e estaduais (Ceará, 2015). Concede premiação às 150 escolas públicas cearenses que alcançam os melhores resultados no ranqueamento de desempenho no Spaece, denominadas de escolas premiadas. Para a concessão do Prêmio, as escolas premiadas devem ter pelo menos 20 alunos matriculados nos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental regular, no momento da avaliação do Spaece, e ter obtido média no 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 do IDE- 5º ano e na média do IDE-9 (Ceará, 2015).

As escolas premiadas recebem o valor de R\$ 2.000 por aluno matriculado, com previsão de ser repassado para as escolas em duas parcelas: a primeira a ser concedida no momento oficial da divulgação da premiação e a segunda condicionada ao alcance das metas, na próxima avaliação do Spaece, pela escola com baixo desempenho que ficará sob a responsabilidade da escola premiada.

Para contribuir para a melhoria dos desempenhos, o Prêmio prevê a concessão de apoio financeiro e técnico-pedagógico para as escolas com os piores resultados no Spaece, estas são caracterizadas como apoiadas. A cada edição, são apoiadas até 150 escolas que tenham obtido os menores resultados nos 5º e 9º anos, relativos à Língua Portuguesa e Matemática. Para essas unidades, está prevista a concessão de bonificação financeira no valor de R\$ 1.000 por aluno (Ceará, 2015), também a ser repassada em duas etapas: a primeira no momento da divulgação do Prêmio; e a segunda após a realização de novo ciclo avaliativo, condicionada à elevação dos resultados. Pelo exposto, o recebimento da segunda cota do Prêmio não está assegurado para as escolas com os melhores resultados e nem para as com os piores, visto estar vinculado ao cumprimento das metas estabelecidas para estas últimas.⁷

7 Mesmo o repasse da primeira parcela do Prêmio pode sofrer atrasos ou interrupções, assim como foi identificado na escola pesquisada que, até o momento de realização dessa pesquisa em 2022, não havia recebido a primeira cota referente ao ano de 2019.

A divulgação das escolas contempladas com o Prêmio Escola Nota Dez é realizada em Fortaleza-CE por meio de uma solenidade oficial que conta com a presença do Governador, prefeitos e apoiadores. A cerimônia é amplamente transmitida e noticiada pela imprensa televisiva, veiculada nas redes sociais governamentais e formalizada mediante publicação no Diário Oficial do Estado.

O Prêmio funciona como uma *accountability* de duplo efeito, simbólico e material. O efeito simbólico concretiza-se na publicização dos resultados, gerando reconhecimento para a escola com melhor resultado e estigma para a escola com o pior desempenho. Simultaneamente, o efeito material é evidenciado pelo repasse de recursos financeiros. O constrangimento das escolas apoiadas, que são excluídas da cerimônia oficial, denuncia o caráter punitivo do Prêmio, causando uma “punição invisível” (Costa, 2020).

A política de indução materializada no Prêmio Escola Nota Dez, segundo Correa (2018), é constituída de duas estruturas de incentivo, a competição e a compensação. A primeira, ao prever a bonificação financeira para as escolas com os melhores resultados de desempenho, o Prêmio cria entre os atores escolares a expectativa prévia por seu alcance, o que ocasiona uma disputa entre as escolas por sua conquista. A segunda, a compensação, que visa a “corrigir possíveis distorções internas causadas pela primeira, isto é, pela competição na parte de cima do *ranking*” (Correa, 2018, p. 119), que seria feita por meio de sua concessão às escolas com os piores resultados. Desse modo, um dos efeitos colaterais da distribuição de premiação, o aprofundamento da desigualdade entre as escolas com piores e melhores resultados, seria reduzido, o que manteria o “interesse” pela premiação até pelos profissionais das instituições de baixo desempenho.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A unidade escolar estudada é de pequeno porte situada no território rural do município do Crato-CE. Em 2022, a instituição contava com um total de 87 matrículas, abrangendo desde a creche até o segundo ano do EF, no formato multisseriado. O

corpo docente era composto por sete professoras, todas com licenciatura plena em Pedagogia, sendo cinco atuantes na educação infantil e duas nos anos iniciais. Do total, seis pertenciam ao quadro efetivo da rede de municipal de ensino e uma com vínculo temporário. A equipe administrativa e de serviços era constituída por uma diretora, um auxiliar de serviços gerais, duas merendeiras e um porteiro.

A escola dispunha de três salas de aula, uma sala conjugada para a Secretaria e a Diretoria, uma cozinha, um depósito de mantimentos, dois banheiros, um feminino e outro masculino, e um pátio coberto. O estabelecimento contava com energia elétrica, mas não possuía computadores, nem para o uso dos estudantes, nem para as atividades da secretaria. O acesso à internet era restrito às professoras e à equipe gestora. Também não possuía refeitório, quadra de esportes, sala de professores, sala de leitura ou biblioteca, tampouco laboratórios.

O abastecimento de água tratada da instituição vinha da rede pública e apresentava-se insuficiente. A água chegava de forma intermitente a apenas uma torneira, que abastecia um único reservatório, o que tornava o sistema hidráulico incapaz de atender às necessidades da escola, conforme relatado por uma entrevistada.

A observação das condições de funcionamento da instituição revelou uma contradição: embora a escola ostentasse o *status* de “referência” no município e fosse validada publicamente como modelo de gestão e eficiência pedagógica por ter conquistado o Prêmio, as suas condições de funcionamento eram atravessadas por graves limitações infraestruturais e de recursos didático-pedagógicos. Foram identificadas a falta de recursos materiais para subsidiar os processos de ensino-aprendizagem dos estudantes, a precariedade das condições de trabalho das professoras e limitações no acesso ao abastecimento de água. Desse modo, conforme aponta Silva (2015), o alcance de metas de desempenho pode ocultar problemas presentes nas escolas, que não são capturados pelos sistemas de avaliação externa da educação em curso no país.

O caráter paradoxal dessa política é acentuado pelo fato de a instituição situar-se em área rural, marcada

historicamente por profundas contradições relativas às desigualdades socioeconômicas e à garantia do direito à educação (Morais, 2014). Assim, no contexto analisado, a escola destacava-se pelo alcance de resultados satisfatórios na avaliação externa realizada pelo estado, mas não lograva, até o momento de realização da pesquisa, alcançar melhorias nas suas condições de funcionamento, como muitas das escolas rurais do país.

Com base nos dados obtidos por meio das entrevistas, identificaram-se ações e estratégias adotadas no cotidiano escolar direcionadas à conquista do Prêmio Escola Nota Dez, expostas a seguir.

Entre as principais ações, destacou-se o trabalho pedagógico focado nos descritores da matriz de referência do Spaece. A atuação da SME-Crato no acompanhamento contínuo desse processo também foi uma das ações identificadas na pesquisa. Todas as entrevistadas afirmaram que o trabalho com a matriz e os descritores tinha como objetivo a preparação dos estudantes para o Spaece, inclusive com a realização de simulados. As orientações e o acompanhamento da SME e da Seduc-CE ocorriam pelo monitoramento dos resultados e pela oferta de formação continuada para os professores, com foco na avaliação estadual.

Outra estratégia identificada referiu-se à realização de gincanas de conhecimento, previstas no projeto "Aquece Spaece", as quais englobavam brincadeiras e a distribuição de premiações com base no desempenho escolar. Essa iniciativa foi indicada por todas as respondentes como um estímulo eficaz para os estudantes, pois promovia a competição com o objetivo de elevar os índices na avaliação do Spaece. A Professora 2 informou que "[...] a escola promovia a gincana e se encontrava com uma outra escola... e era uma **competição** [...]" (Professora 2, grifos nossos).

Em 2019, a equipe da SME/Crato distribuiu placas de reconhecimento às instituições participantes das gincanas. Segundo a diretora, esses eventos ocorriam em parceria com quatro escolas circunvizinhas. A dinâmica baseava-se na resolução de simulados, atividades em sala de aula e tarefas extras, realizadas tanto no espaço da unidade premiada quanto nas demais concorrentes ao Prêmio. Segundo a gestora

da escola pesquisada, "a SME estava a par desde o início do projeto [Aquece Spaece], vinham como participantes da gincana pra prestigiar, pra ver o trabalho".

A gestão também utilizou a criação e a divulgação de cartazes para motivar os estudantes na véspera do Spaece. Um exemplo foi o painel de contagem regressiva para a avaliação, no qual os dias eram atualizados, conforme a data se aproximava. Essa estrutura ficava afixada no pátio da escola, em um local de grande visibilidade.

O uso de "pirâmides de mérito" com a exposição dos resultados de desempenho escolar de cada estudante, também, foi identificado como uma estratégia de estímulo para uma maior dedicação ao estudo. Conforme a diretora, foi dado um desenho com "**uma pirâmide pra cada aluno**". Cada desenho tinha o nome do aluno [...] e a piramidezinha, o graficozinho [...], e aí seu gráfico ia subindo na medida que [ele] ia melhorando nos descritores" (Diretora). O mecanismo descrito evidencia a adoção da lógica da comparação e da competição nas práticas pedagógicas executadas na escola investigada.

Como estratégia pedagógica, a escola pesquisada implementou o monitoramento de resultados para a identificação dos melhores estudantes da turma. Essa ação tomou como referência os resultados dos discentes nos "simulados", "atividades em salas de aula" e "atividades extra" (Diretora). Os simulados eram realizados com a aplicação de questões de edições anteriores das provas do Spaece, com o objetivo de adaptar os estudantes ao formato das questões.

O princípio da meritocracia, focado na responsabilização individual, foi evidenciado na concessão, pela escola, de premiação por mérito, conforme explicitado pelas professoras: "[...] nós fizemos [...], **dinâmicas de premiação**, por exemplo, nós aplicávamos um simulado [...], então os alunos que tiverem atingido nota máxima irão ganhar uma premiação melhor [...]" (Diretora, grifos nossos). A fala confirma a estreita relação entre a "evolução da aprendizagem" dos discentes, tendo em vista a avaliação do Spaece, e a distribuição de prêmios atrelada aos indicadores.

A realização de gincanas, a exposição de gráficos e a distribuição de prêmios com base nos resultados de desempenho indicaram o direcionamento das atividades da escola para a perspectiva da gestão por resultados e o desenvolvimento do espírito competitivo. Segundo Araújo (2020, p. 32), "essa estratégia tende a pressionar e a impulsionar as crianças a realizarem as atividades curriculares condicionando um determinado comportamento escolar almejado ao ganho de brindes e prêmios", o que pode expressar a secundarização de processos formativos mais amplos e sólidos, essenciais para a autonomia dos estudantes.

Outra estratégia identificada consistiu na padronização curricular e organizacional, a partir de um trabalho em rede definido pelo município e que desconsiderou o contexto rural da instituição pesquisada. Esse cenário de estandardização acendeu-nos um sinal de alerta ao secundarizar as especificidades das escolas situadas em territórios rurais, a despeito das diretrizes oficiais que estabelecem a necessidade de sua consideração nas propostas curriculares.

Assim, o saber escolar oficial, as matrizes de referência e os sistemas de avaliação precisam dialogar com a multiplicidade de saberes dos estudantes residentes em territórios rurais. Contudo, a política expressa no Prêmio Escola Nota Dez avalia quantitativamente e de forma padronizada todas as escolas. Essa abordagem parte de uma perspectiva de homogeneização, deixando em segundo plano as especificidades inerentes à cada instituição. "[...] Então às vezes **a gente era contado como números** [...]" (Coordenador, grifos nossos). Conforme as entrevistadas, os conteúdos eram organizados e a rotina de ensino era elaborada de forma padronizada pelo município. Essa padronização dos conteúdos de aprendizagem e dos objetivos de ensino contribui para a formação de hábitos e atitudes dos alunos (Freitas, 2018).

O foco do Prêmio nos resultados dos discentes do 2º ano do ensino fundamental em Língua Portuguesa e a perspectiva da escola pesquisada de desenvolver um trabalho voltado para a preparação para o Spaece Alfa e, por isso, focava na aprendizagem da leitura e da escrita, secundarizava as demais disciplinas de

igual relevância. Para Freitas (2018), o conceito de educação vem sendo reduzido ao de aprendizagem de leitura em testes padronizados, usualmente de múltipla escolha, induzindo a escola a se concentrar nessa disciplina causando um esvaziamento das outras.

Manter ações consideradas exitosas pelas entrevistadas foi outra estratégia apontada no relato das respondentes. A escola replicou essas práticas por julgar que contribuíram para elevar os resultados no Spaece e conquistar o Prêmio no ano de 2019, o que, na perspectiva das entrevistadas, rendeu à instituição o *status* de "escola premiada". O Projeto "Aquece Spaece", as reuniões com pais para apresentar o desempenho escolar e as gincanas estão entre as "ações exitosas" citadas e mantidas.

Segundo a Professora 1, tais experiências deram certo e foram incorporadas à prática pedagógica das professoras das turmas avaliadas. Esse modelo é estimulado pelo Prêmio Escola Nota Dez, que possui, entre os seus objetivos, o de valorizar a gestão educacional subsidiada em um modelo focado nas boas práticas de gestão e pedagógicas (Ceará, 2015).

As entrevistas revelaram que os professores são persuadidos a se comprometerem com a elevação dos resultados da rede de ensino, fato que evidencia a responsabilização dos docentes pelos resultados dos estudantes, conforme aponta a Professora 2: "Até quando o pessoal da [Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação] CRED veio, eles foram orientando, mostrando os gráficos [...] sobre como uma escola [...] que fosse baixa a média puxava o que eles chamam a rede de todas as escolas. A gente fazia o trabalho muito focado nisso." Esse contexto indica a imposição de sanções simbólicas às escolas que não elevavam seus índices, gerando pressão profissional e psicológica por meio da política de premiação.

O elemento da responsabilização manifesta-se no forte engajamento de docentes e gestores na busca pela premiação. "[...] quando fala em Spaece, **a gente veste Spaece**. [...] você **respira Spaece**" (Professora 2, grifos nossos). De acordo com o Coordenador, "[...] a gente queria *tá* entre as melhores pra atingir esses resultados do Crato." Ressalta-se que as

premiações distribuídas aos estudantes eram, por vezes, custeadas pelos próprios professores. “As gratificações [kit escolar – material escolar, chocolate, perfume], às vezes era eu que comprava. Às vezes era alguém do núcleo gestor, algum professor [...]” (Diretora).

Essas ações de monitoramento ganharam corpo nos processos de formação continuada com foco no Spaece, promovidos pela SME-Crato e pela Seduc-CE em parceria com a gestão escolar, com vistas à obtenção do Prêmio. O impacto desse monitoramento surgiu no desabafo do Coordenador: “[...] a gente se sente cobrado [...]”. “[...] Tem as formações para os professores das turmas avaliadas [...]” (Professora 1, grifos nossos). “[...] umas reuniões também com o pessoal da CREDE [...]” (Professora 2).

As falas mostram as relações estabelecidas entre a escola, a SME/Crato e a Seduc-CE no acompanhamento dos resultados da escola no Spaece, objetivando a conquista do Prêmio. Em um “regime de colaboração” sob condicionalidades (Freitas, 2007), competia à Seduc/CE e à SME/Crato o monitoramento do trabalho docente com o acompanhamento dos resultados obtidos pelos estudantes nas avaliações externas, organização do *ranking* das escolas com os melhores e piores resultados e a oferta de orientações aos professores via formação com a indicação do que deveria ser feito e como para a elevação dos resultados. À gestão escolar cabia monitorar o trabalho docente por meio do acompanhamento dos planos de aula e da rotina diária, além da realização de encontros coletivos para o repasse de orientações advindas da SME/Crato e da Seduc-CE. Nesse contexto, observa-se a implementação de uma cultura de ação cíclica que visa planejar, intervir, acompanhar, monitorar e avaliar (Costa, 2020).

As falas das entrevistadas apontam a contradição constitutiva do “regime de colaboração” instituído entre os entes federados, materializado nas relações estabelecidas entre a Seduc-CE, a SME/Crato e a escola investigada. Embora esse modelo seja apresentado como estratégia de cooperação voltada à melhoria da aprendizagem, as falas das entrevistadas evidenciam que seu *modus operandi* se estrutura por mecanismos de monitoramento e

responsabilização vinculados ao alcance de metas, produzindo relações assimétricas entre Estado, municípios e escolas. Assim, o próprio “regime de colaboração” sob condicionalidades no Ceará se revela contraditório, pois, ao mesmo tempo em que defende relações colaborativas entre os entes federados, intensifica práticas de controle, subordinação e competição.

Nessa perspectiva, as estratégias pedagógicas da escola investigada não podem ser compreendidas como fenômenos isolados, mas como parte de uma totalidade social e educacional na qual se insere a política educacional cearense, marcada pela racionalidade gerencial e pela regulação por desempenho. Desse modo, evidencia-se outra contradição central no “regime de colaboração” empreendido no Ceará, visto que a descentralização, anunciada como fortalecimento da autonomia municipal, resulta apenas como desconcentração da gestão. Na prática, o Estado minimiza sua responsabilidade como provedor direto dos serviços sociais, mas aumenta o controle e a regulação sobre os municípios por meio das avaliações externas, metas e mecanismos de indução financeira (Rabelo, 2014).

Ao pressionarem os professores pela elevação de resultados no Spaece, a Seduc-CE e a SME/Crato adotaram um monitoramento vertical que afastou a cooperação, fundada no princípio da horizontalidade, e estimulou práticas pedagógicas atravessadas pela exclusão e concorrência entre estudantes e escolas. Tal cenário explicita mais uma contradição desse modelo de “colaboração” na prática pedagógica, uma vez que a cobrança excessiva por resultados naturaliza disputas e fragiliza o princípio da democratização do ensino, bem como reforça processos de responsabilização das escolas e dos profissionais da educação pelos resultados obtidos.

Historicamente, o “regime de colaboração” implementado no Ceará insere-se no contexto histórico de reorganização federativa da Constituição de 1988, articulada entre União, estados e municípios. No Ceará, esse processo iniciou-se com a municipalização do ensino em 1995 e foi institucionalizado, em 2007, por meio da implementação do Programa de Alfabetização

na Idade Certa (Paic). Ao longo desse percurso, consolidou-se um *modus operandi* de colaboração marcado por ações cíclicas de monitoramento, avaliações em larga escala, cooperação técnico-pedagógica e mecanismos de distribuição de recursos vinculados ao desempenho educacional. Desse modo, a historicidade desse regime revela uma contradição, pois, embora o discurso oficial anuncie cooperação entre os entes federados, as práticas pedagógicas e financeiras consolidam a indução e a dependência dos municípios em relação ao Estado.

Nessa direção, a implementação do Paic, as mudanças no repasse do ICMS e a dinâmica do Prêmio Escola Nota Dez explicitam mais um aspecto desse paradoxo, visto que, embora apresentadas como mecanismos de incentivo à qualidade educacional, essas iniciativas reforçam a lógica meritocrática e competitiva entre municípios e escolas ao condicionar os recursos ao alcance de resultados. Assim, o regime de colaboração sob condicionalidades, amplia o controle estatal em detrimento da autonomia pedagógica, administrativa e financeira local. Assim, as falas das entrevistadas permitem compreender que o *modus operandi* desse modelo de colaboração produz tensões permanentes entre autonomia e controle, cooperação e concorrência, democratização e regulação, revelando as contradições que atravessam a política educacional cearense.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto educacional, o Ceará vem consolidando um sistema de responsabilização de alto impacto na educação básica. Desde 2009, o Prêmio Escola Nota Dez atua como pilar central das políticas de *accountability* educacional efetivando uma cultura de avaliação que tem sua função diagnóstica subvertida ao privilegiar a exposição dos resultados de desempenho dos estudantes e implicações materiais diretas para as escolas. O Prêmio consiste em uma política de indução *high-stakes* que se propõe a alterar processos pedagógicos e de gestão das instituições escolares ao monitorar o trabalho docente, via processos de formação continuada com foco no Spaece, com o objetivo da elevação de

seus resultados. O mecanismo de incentivo busca, por meio da persuasão, engajar os professores na elevação dos resultados da rede de ensino.

As estratégias e ações adotadas pela escola pesquisada, orientadas pelas Secretarias Municipal e Estadual de educação, evidenciam que a política de *accountability*, materializada no Prêmio Escola Nota Dez, reconhece o esforço empreendido pela escola na busca pela premiação, contudo, não tem investido na garantia de condições adequadas para o seu funcionamento, por meio da realização de reforma, ampliação do espaço físico e garantia de materiais didático-pedagógicos diversificados na instituição de ensino investigada.

Nessa perspectiva, a elevação e a publicização dos resultados de desempenho das unidades de ensino no Spaece podem mascarar limitações nas condições de funcionamento da escola, como infraestrutura inadequada e insuficiente, limitações no acesso à água e escassez de materiais didáticos. Ademais, escondem práticas pedagógicas centradas na racionalidade técnica. Ao padronizar metricamente o desempenho escolar e premiar as instituições escolares que alcançam essas métricas, as políticas de responsabilização adotadas no estado do Ceará e no município do Crato parecem estar negligenciando a provisão de condições inerentes à garantia de qualidade socialmente referenciada da educação.

Considerando as delimitações próprias desta pesquisa, por ter sido realizada em uma única unidade escolar, os resultados obtidos configuram-se como um indicativo de tendências e dinâmicas geradas por essa política de premiação.

O artigo evidencia as contradições de uma premiação que busca induzir métricas elevadas no Spaece, revelando um descompasso diante da realidade de escolas que operam em condições precárias. Essa obsessão por indicadores numéricos ocasiona uma dicotomia frente à legislação nacional, uma vez que o foco produtivista inviabiliza o desenvolvimento de práticas pedagógicas alinhadas à formação plena do educando, princípio assegurado pela Constituição Federal de 1988 e pela LDBEN de 1996.

Espera-se que as análises aqui empreendidas contribuam para a realização de investigações que estudem e reflitam de forma crítica e contextualizada acerca das políticas adotadas no estado do Ceará com vista a questionar a noção de qualidade da educação que as sustentam, tão limitadas em seu potencial formador de uma humanidade comprometida com uma prática social transformadora e reflexiva. Evidencia-se que a ressignificação da *accountability*

depende do resgate da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização como dimensões inerentes a uma perspectiva democrática. Tornando-se necessário, portanto, desapropriar a *accountability* da lógica neoliberal e neoprodutivista, reconfigurando-a para uma perspectiva dialógica e ética comprometida com a construção de uma sociedade democrática.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes padronizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, jul. 2009.

ARAÚJO, K. H. **O Prêmio Escola Nota Dez e suas implicações à subjetividade das crianças do 2º do ensino fundamental do estado do Ceará**. 2020. 285f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

ARAÚJO, K. H.; LEITE, R. H.; ANDRIOLA, W. B. Prêmios para escolas e professores com base no desempenho acadêmico discente: a experiência do estado do Ceará (Brasil). **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 303-325, jan./abr. 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdos**. Lisboa: Edições 70, 2011.

CEARÁ. Lei n.º 15.923, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2015.

CEARÁ. **Lei n.º 16.450, de 14 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual (2016-2019) e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2017.

CELEDONIO, D. B.; GUSSI, A. F. Avaliações em Larga Escala e o "Caso Cearense": uma revisão crítica de literatura. **Revista Docentes**, [S. l.], v. 8, n. 24, p. 83-92, 2023.

CORREA, E. V. **Accountability na educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. 2018. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

COSTA, A. G. **A política educacional cearense no (des)compasso da *accountability***. 2020. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Prêmio Escola Nota Dez no estado do Ceará: concessão, ajustes e responsabilização. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, n. 261, 13 ago. 2021.

DIÓGENES, E. M. N.; SILVA, T. R. da. Desenho Institucional Do Programa Alfabetização Na Idade Certa. **Revista Docentes**, [S. l.], v. 7, n. 19, p. 63–71, 2022.

FREITAS, D. N.T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores e Associados, 2007.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. Expressão popular: São Paulo, 2018.

MORAIS, S. A. **Gestão escolar e participação no Programa Escola Ativa em Campina Grande-PB (2002-2012) na ótica dos profissionais do magistério**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

RABELO, C. D. **Papel do município e relações federativas**: atuação de municípios cearenses nas políticas de formação continuada de alfabetizadores. 2014. 343f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2014.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de accountability em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2019.

SILVA, A. F.; GONCALVES, E.; NASCIMENTO, M. R. As iniciativas federais de avaliação externa da educação básica e seus desdobramentos nas políticas e nas práticas adotadas em uma escola municipal do agreste paraibano. In: SILVA, A. F. (Org.). **Educação básica**: políticas de avaliação externa e outros temas. João Pessoa: Ideia, 2015, p. 19-39.

SILVA, A. F.; SILVA, L. L.; FREIRE, A. M. S. Políticas de *Accountability* na Educação Estadual do Ceará, Pernambuco e Paraíba. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 33, p. 1-25, 2022.

THE NON INSTITUTIONALIZATION 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 Mestre em Educação (PPGEd/UFCG). Professor da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro do Norte-CE. E-mail: felippe.valdevino@seduc.juazeiro.ce.gov.br Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1312512087801757>

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.

Ruth Raquel M. S. Damasceno ¹

Karlane Holanda Araújo ²

BETWEEN INDICATORS AND THE RIGHT TO EDUCATION: limits of Spaece in Ceará's educational policy

Resumo

O presente artigo analisa a política de avaliações externas no Ceará, com foco no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), problematizando seus limites à efetivação do direito à educação. A partir de uma perspectiva crítica da política de responsabilização educacional, o estudo toma como recorte empírico o contexto municipal de Paracuru-CE, no período de 2013 a 2023, examinando o uso dos indicadores educacionais como instrumentos de gestão e regulação do ensino. Fundamentado em autores críticos das políticas de avaliação em larga escala e da lógica gerencial aplicada à educação, o artigo tensiona a noção de "qualidade" reduzida a resultados mensuráveis, confrontando-a com a concepção do direito à educação em sua dimensão social, democrática e emancipatória. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, com análise documental, revisão bibliográfica e aplicação de questionário aos professores da rede pública municipal. Os resultados indicam que a centralidade atribuída ao Spaece tem contribuído para processos de padronização pedagógica, intensificação do trabalho docente e fragilização do debate sobre as condições concretas de ensino e aprendizagem. Conclui-se que a prevalência dos indicadores como critério de qualidade educacional impõe limites à realização plena do direito à educação no contexto cearense.

Palavras-chave: Avaliações externas. Responsabilização educacional. Direito à Educação. Educação Cearense.

Abstract

This article analyzes external assessment policies in Ceará, focusing on the Permanent System for the Evaluation of Basic Education of Ceará (Spaece), by examining its limits to the realization of the right to education. From a critical perspective on educational accountability policies, the study adopts the municipal context of Paracuru-CE as its empirical focus, covering the period from 2013 to 2023, in order to investigate how educational performance indicators have been used as instruments of management and regulation of teaching practices. Grounded in critical scholarship on large-scale assessments and managerial approaches applied to education, the article challenges the notion of "quality" reduced to measurable outcomes, contrasting it with a democratic, social, and emancipatory understanding of the right to education. Methodologically, the research follows a qualitative approach, combining document analysis, bibliographic review, and the application of questionnaires to teachers in the municipal public school system. The findings indicate that the centrality attributed to Spaece has contributed to processes of pedagogical standardization, intensification of teachers' work, and the weakening of debates on the concrete conditions of teaching and learning. The article concludes that the predominance of performance indicators as criteria for educational quality imposes significant limits on the full realization of the right to education in the context of Ceará.

Keywords: External assessments. Educational accountability. Right to education. Education in Ceará.

¹ Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Professora do Curso de Direito na UNIFATENE. snrruth@gmail.com. Lattes <https://lattes.cnpq.br/2909325039635846>. ORCID 0009-0005-4125-6621.

² Pós-Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade Federal do Ceará (Linha Trabalho e Educação). Doutora em Educação Brasileira. Professora do curso de licenciatura do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Campus Paracuru). Karlane.araujo@ifce.edu.br. Lattes <https://lattes.cnpq.br/4961414695174234>. ORCID 0000-0003-2428-889X

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas educacionais brasileiras têm sido marcadas pela crescente centralidade das avaliações externas em larga escala como instrumentos de regulação, monitoramento e indução da qualidade do ensino.

No âmbito estadual, tais políticas assumem contornos específicos, articulando indicadores de desempenho, metas educacionais e mecanismos de responsabilização que incidem diretamente sobre a organização das redes de ensino, as práticas pedagógicas e o trabalho docente. No Ceará, esse movimento se materializa, de forma emblemática, no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace), consolidado como eixo estruturante da política educacional estadual.

A disseminação dos sistemas de avaliação tem sido justificada pelo discurso da eficiência, da transparência e da melhoria da qualidade educacional, frequentemente associada à mensuração de resultados em testes padronizados. Entretanto, a centralidade conferida aos indicadores de desempenho tem suscitado importantes debates críticos, sobretudo no que se refere aos limites da noção de qualidade reduzida a métricas quantificáveis e aos efeitos da política de responsabilização educacional sobre os sujeitos e contextos escolares. Nesse sentido, a literatura crítica aponta que a ênfase excessiva nos resultados tende a produzir processos de padronização curricular, intensificação do trabalho docente e deslocamento do debate educacional para uma lógica gerencial, em detrimento de uma concepção democrática e socialmente referenciada de educação.

À luz desse cenário, impõe-se a necessidade de tensionar as políticas de avaliação externa com a perspectiva do direito à educação, entendido não apenas como acesso ou permanência, mas como um direito fundamental social que envolve condições materiais, pedagógicas e simbólicas capazes de assegurar processos educativos emancipatórios. A redução da qualidade educacional a indicadores de desempenho pode esvaziar o conteúdo substantivo desse direito, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas e limitações

estruturais, como ocorre em muitos municípios cearenses.

É nesse contexto que o presente artigo se propõe a analisar os limites do Spaace na política educacional cearense, a partir de um recorte empírico no município de Paracuru-CE, no período de 2013 a 2023. Busca-se compreender de que maneira os indicadores produzidos pelo sistema de avaliação têm sido utilizados como instrumentos de gestão e responsabilização educacional, bem como seus impactos sobre as práticas pedagógicas e o trabalho docente na rede pública municipal. Ao adotar uma abordagem crítica, o estudo problematiza as tensões entre a lógica da mensuração de resultados e a efetivação do direito à educação em sua dimensão democrática, social e emancipatória.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em análise documental, revisão bibliográfica e aplicação de questionário a professores da rede pública municipal. O referencial teórico dialoga com autores críticos das políticas de avaliação e da responsabilização educacional, que questionam a transposição de modelos gerenciais para o campo educacional e defendem a centralidade da educação como prática social e direito humano fundamental.

A relevância do estudo reside na possibilidade de contribuir para o debate crítico sobre as políticas de avaliação externa no Ceará, evidenciando seus limites e contradições a partir de um contexto municipal concreto. Ao problematizar o Spaace para além de seus resultados quantitativos, o artigo busca ampliar a compreensão acerca dos desafios impostos pela centralidade dos indicadores à efetivação do direito à educação, oferecendo subsídios para reflexões e reorientações no âmbito da política educacional cearense.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A centralidade assumida pelas avaliações externas em larga escala nas políticas educacionais contemporâneas está associada à incorporação de princípios gerenciais no âmbito da educação pública. A partir dessa lógica, os indicadores de desempenho

passam a orientar decisões administrativas, redefinir práticas pedagógicas e estabelecer parâmetros de qualidade educacional, deslocando o debate das condições estruturais de ensino para os resultados mensuráveis do processo educativo.

No campo da política educacional, Brooke (2011) analisa a difusão dos mecanismos de responsabilização educacional (*accountability*), destacando que a utilização dos resultados das avaliações externas como critério de aferição da qualidade das escolas produz um estreitamento da compreensão do fenômeno educativo. Segundo o autor:

A responsabilização baseada em resultados transfere para escolas e professores a responsabilidade pelo desempenho dos alunos, sem considerar adequadamente os condicionantes sociais e institucionais que afetam a aprendizagem. (Brooke, 2011, p. 57).

Essa lógica tende a simplificar a complexidade dos processos educacionais, reduzindo-os a indicadores quantitativos.

Essa crítica é aprofundada por Araújo (2020), ao evidenciar que a centralidade das avaliações em larga escala interfere diretamente no cotidiano escolar e no trabalho docente.

Para a autora, as avaliações externas passam a orientar o currículo e as práticas pedagógicas, promovendo o estreitamento do ensino e a padronização dos conteúdos. Tal dinâmica compromete a autonomia pedagógica dos professores e limita a possibilidade de construção de práticas educativas contextualizadas e socialmente referenciadas.

A incorporação da lógica gerencial à educação pública é analisada por Laval (2019), que problematiza a transposição de modelos empresariais para o campo educacional. O autor aponta que, sob essa racionalidade, a escola passa a ser gerida como uma organização produtora de resultados, orientada por critérios de eficiência e desempenho. Nesse sentido: "A educação deixa de ser compreendida como formação humana e passa a ser tratada como um serviço mensurável" (Laval, 2019, p. 34).

Logo, contribui para a mercantilização da educação e para a naturalização das desigualdades educacionais.

No contexto brasileiro, Frigotto (2010) reforça essa crítica ao afirmar que a educação orientada por métricas e indicadores está vinculada a um projeto de subordinação do processo educativo às demandas do capital. De acordo com o autor: "A centralidade da produtividade e do desempenho reduz a educação a um treinamento funcional, esvaziando sua dimensão crítica e emancipatória" (Frigotto, 2010, p. 67).

Essa perspectiva desloca a responsabilidade do Estado quanto à garantia das condições materiais e pedagógicas necessárias à efetivação do direito à educação.

A partir do campo dos direitos humanos, Herrera Flores (2009) oferece uma contribuição fundamental ao compreender os direitos como processos históricos de luta pela dignidade humana, e não como categorias abstratas ou meramente normativas. Os direitos não existem fora das condições materiais que tornam possível sua efetivação (Flores, 2009). Aplicada ao direito à educação, essa concepção permite problematizar políticas que priorizam resultados mensuráveis em detrimento das condições concretas de ensino e aprendizagem.

Em diálogo com essa perspectiva, Freire (1996) concebe a educação como prática social, política e emancipatória, incompatível com modelos que reduzem o processo educativo a mecanismos de controle e padronização. Freire (1996) defende que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua produção ou a sua construção. A centralidade conferida aos indicadores e às avaliações externas tende, portanto, a negar a dimensão dialógica e crítica da educação, comprometendo sua função formadora e transformadora.

Nesse sentido, a hegemonia das avaliações externas e dos mecanismos de responsabilização educacional impõe limites à concepção ampliada de qualidade educacional e à efetivação do direito à educação, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais. A redução da qualidade a índices de desempenho reforça uma lógica tecnicista e gerencial, que invisibiliza os sujeitos, os contextos e as condições reais de oferta educacional.

2.1 Direitos humanos e direito fundamental social à educação

A educação integra o conjunto dos direitos humanos por constituir condição indispensável à realização da dignidade humana e à participação plena na vida social. A construção histórica dos direitos humanos evidencia que tais direitos não se apresentam como categorias abstratas ou universais descoladas da realidade, mas como processos históricos de luta, permanentemente tensionados pelas relações sociais, políticas e econômicas. Nessa perspectiva, a educação ocupa lugar central, na medida em que possibilita o acesso a outros direitos e a construção de sujeitos críticos e participativos.

No campo teórico-crítico dos direitos humanos, Flores (2009, p. 17) sustenta que:

Os direitos devem ser compreendidos como práticas sociais orientadas à produção de condições materiais de vida digna e que os direitos humanos não são normas abstratas, mas processos de luta pela dignidade, historicamente situados.

Essa compreensão permite afastar uma leitura meramente formal do direito à educação, deslocando o foco para as condições concretas de sua efetivação.

A educação, enquanto direito humano, não se limita ao acesso à escolarização, mas envolve a garantia de processos formativos capazes de promover autonomia, criticidade e emancipação. Nessa direção, Freire (1996) afirma que a educação é uma prática política e social, inseparável das condições históricas e dos contextos em que se realiza. Tal concepção reforça a incompatibilidade entre uma educação emancipatória e modelos que reduzem o processo educativo a procedimentos técnicos ou a resultados mensuráveis.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à educação assume a condição de direito fundamental social, impondo ao Estado o dever de garanti-lo de forma universal e igualitária. Contudo, a positivação normativa desse direito não assegura, por si só, sua realização material. Conforme aponta Flores (2009), a distância entre o reconhecimento formal dos direitos e sua efetivação concreta revela as contradições inerentes às sociedades marcadas por desigualdades estruturais, como é o caso do contexto brasileiro.

Nesse cenário, a noção de qualidade educacional torna-se elemento central do debate sobre o direito à educação. A redução da qualidade a indicadores de desempenho compromete a compreensão ampliada desse direito, ao desconsiderar fatores como condições de infraestrutura, formação docente, contexto socioeconômico e trajetórias dos estudantes. A educação, concebida como direito fundamental social, exige políticas públicas que assegurem não apenas o acesso e a permanência, mas também condições pedagógicas e materiais compatíveis com uma formação integral.

Assim, a articulação entre direitos humanos e direito fundamental social à educação evidencia que a efetivação desse direito não pode ser aferida exclusivamente por resultados quantitativos. A centralidade conferida a métricas e indicadores tende a esvaziar o conteúdo democrático e emancipatório da educação, deslocando o debate das condições reais de ensino para a lógica da mensuração de desempenhos. Essa tensão constitui elemento estruturante para a análise das políticas educacionais contemporâneas e para a compreensão dos limites impostos à garantia do direito à educação em contextos desiguais.

2.2 Marcos normativos da educação básica no Brasil

A consolidação do direito à educação no Brasil resulta de um processo histórico de incorporação normativa que articula compromissos constitucionais, legislação infraconstitucional e diretrizes de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 representa um marco decisivo ao reconhecer a educação como direito social fundamental e dever do Estado, da família e da sociedade, vinculando sua garantia aos princípios da igualdade de condições de acesso e permanência, da gratuidade do ensino público e da valorização dos profissionais da educação (Brasil, 1988, art. 205 e 206).

No plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) regulamenta os preceitos constitucionais e estabelece a educação básica como direito subjetivo público, reforçando a responsabilidade estatal na sua oferta e organização. Todavia, a normatização da

educação básica ocorre em um contexto marcado por disputas conceituais acerca do significado de qualidade educacional, especialmente diante da incorporação crescente de mecanismos de avaliação e controle por resultados.

A centralidade conferida às avaliações externas nas políticas educacionais tensiona o próprio conteúdo normativo do direito à educação. Conforme analisa Bernard Charlot (2013, p. 89):

A redução da educação a desempenhos mensuráveis tende a desconsiderar os processos pedagógicos e as condições concretas de ensino e aprendizagem, deslocando o foco do direito à formação para a obtenção de resultados padronizados.

Tal perspectiva revela um distanciamento entre os marcos legais que asseguram uma educação integral e as práticas avaliativas que a subordinam à lógica da eficiência.

Autores críticos da política educacional brasileira apontam que a normatividade educacional vem sendo progressivamente reinterpretada à luz de uma racionalidade gerencial. Frigotto (2010, p. 25) sustenta que: "Esse movimento redefine o papel do Estado, deslocando-o de garantidor de direitos para regulador de resultados, o que compromete a efetivação do direito social à educação como bem público".

Nesse sentido, os marcos normativos passam a conviver com políticas que, embora formalmente alinhadas ao discurso da qualidade, aprofundam desigualdades educacionais.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) insere-se nesse cenário como instrumento normativo orientador dos currículos da educação básica. Embora apresentada como mecanismo de equidade e garantia de aprendizagens essenciais, a BNCC tem sido objeto de críticas quanto à sua articulação com sistemas de avaliação em larga escala. Para Laval (2019, p. 67): "A padronização curricular associada à mensuração de resultados reforça uma concepção de educação orientada por metas e *rankings*, incompatível com uma perspectiva democrática de direito à educação".

No mesmo sentido, Saviani (2013) argumenta que a normatização educacional deve estar comprometida com a função social da escola pública, entendida como espaço de formação humana integral. Para o autor: "Políticas que priorizam indicadores quantitativos tendem a esvaziar o conteúdo pedagógico do direito à educação, transformando-o em objeto de regulação técnica" (Saviani, 2013, p. 54).

Dessa forma, embora os marcos normativos brasileiros reconheçam amplamente a educação como direito fundamental social, sua efetivação encontra limites na forma como tais normas são operacionalizadas pelas políticas educacionais. A distância entre o arcabouço legal e as práticas de avaliação e responsabilização evidencia que a garantia do direito à educação não pode ser analisada apenas sob a ótica da normatividade, mas exige a consideração crítica das estratégias políticas que condicionam sua materialização no cotidiano escolar.

2.3 As avaliações educacionais: desafios e impasses no Brasil

A incorporação das avaliações educacionais em larga escala como eixo estruturante das políticas públicas no Brasil intensificou-se a partir da década de 1990, em consonância com reformas educacionais orientadas por princípios de eficiência, mensuração de resultados e responsabilização institucional. Embora apresentadas como instrumentos de diagnóstico e aprimoramento da qualidade do ensino, tais avaliações passaram a ocupar lugar central na definição de políticas, na distribuição de recursos e na regulação das práticas pedagógicas.

No plano crítico, diversos autores apontam que o uso intensivo de indicadores educacionais produz uma redução do fenômeno educativo a dados quantificáveis, desconsiderando a complexidade dos processos formativos. Brooke (2011, p. 103) destaca que:

Os sistemas de avaliação associados à responsabilização tendem a deslocar o foco da melhoria pedagógica para o cumprimento de metas, criando ambientes escolares orientados pela performatividade e pelo controle

Nesse contexto, a avaliação deixa de ser instrumento formativo e assume caráter regulatório.

A lógica da responsabilização educacional, ao vincular resultados a recompensas ou sanções, produz efeitos que extrapolam o campo técnico e alcançam o cotidiano das escolas. Para Sousa (2014), esse modelo reforça desigualdades ao desconsiderar as condições objetivas em que o trabalho docente se realiza, "atribuindo à escola e aos professores a responsabilidade por problemas de origem estrutural" (Sousa, 2014, p. 78). Assim, a avaliação passa a operar como mecanismo de individualização da responsabilidade pelo fracasso escolar.

No mesmo sentido, Cury (2010) adverte que a centralidade dos indicadores pode comprometer o próprio sentido do direito à educação, "ao substituir uma concepção substantiva de qualidade por parâmetros técnicos e padronizados" (Cury, 2010, p. 15). A qualidade, nesse modelo, deixa de ser entendida como direito social e passa a ser tratada como desempenho comparável.

Autores vinculados à crítica das políticas educacionais ressaltam ainda que as avaliações em larga escala tendem a induzir práticas pedagógicas voltadas ao treinamento para os testes, restringindo o currículo e empobrecendo as experiências formativas. Frigotto (2010, p. 41) observa que: "Essa racionalidade avaliativa se articula a uma concepção de educação subordinada às exigências do mercado, esvaziando sua dimensão emancipatória e democrática.

Dessa forma, os impasses das avaliações educacionais no Brasil não residem apenas em aspectos metodológicos, mas sobretudo em sua função política. Quando convertidas em instrumentos centrais de regulação dos sistemas de ensino, as avaliações contribuem para redefinir o papel do Estado, das escolas e dos sujeitos educacionais, deslocando o debate da garantia do direito à educação para a lógica da mensuração de resultados. Tal cenário impõe limites significativos à compreensão da qualidade educacional como dimensão indissociável dos direitos humanos e dos direitos fundamentais sociais.

2.4 Avaliações em larga escala em contexto brasileiro: análise da literatura

As avaliações em larga escala no Brasil, inicialmente concebidas como mecanismos diagnósticos, passaram a ocupar função estratégica na regulação dos sistemas educacionais. A ampliação de sua centralidade ocorreu em consonância com reformas orientadas por princípios de eficiência, *accountability* e gestão por resultados, redefinindo o papel da avaliação no interior das políticas públicas educacionais.

Brooke (2011, p. 109) aponta que:

A vinculação entre avaliação e responsabilização altera significativamente a dinâmica escolar, na medida em que os resultados passam a orientar decisões administrativas, alocação de recursos e reconhecimento institucional.

Nesse modelo, a avaliação deixa de cumprir função pedagógica formativa e assume caráter normativo e classificatório.

No contexto brasileiro, Gatti (2012) destaca que as avaliações em larga escala tendem a simplificar o conceito de qualidade educacional, reduzindo-o a indicadores de desempenho padronizados. De acordo com Gatti (2012, p. 32): "Essa lógica desconsidera a diversidade regional, social e cultural das escolas públicas, produzindo comparações que pouco contribuem para a melhoria efetiva do ensino".

Os efeitos pedagógicos adversos associados à centralidade das avaliações externas incluem o estreitamento curricular, a padronização das práticas pedagógicas e a indução de metodologias voltadas ao treinamento para os testes, comprometendo experiências formativas mais amplas e contextualizadas. Nesse sentido, Laval (2019, p. 71) observa que esse fenômeno: "Se insere em uma racionalidade educacional orientada pela performatividade, na qual o valor da educação é medido prioritariamente por resultados quantificáveis".

No plano dos direitos educacionais, tais análises convergem ao apontar que a hegemonia das avaliações em larga escala produz tensões com a concepção da educação como direito fundamental

social. Ao priorizar resultados, rankings e metas, essas políticas tendem a obscurecer as condições materiais de oferta, a valorização docente e os contextos socioeducacionais, elementos centrais para a efetivação do direito à educação em sua dimensão substantiva.

Esse conjunto de contribuições teóricas fornece base analítica para compreender os limites das avaliações externas no Brasil e fundamenta a análise do Spaece enquanto política estadual que se insere nessa lógica mais ampla de regulação educacional por indicadores.

3 METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, orientada por referenciais críticos das políticas educacionais e dos direitos fundamentais sociais. A opção metodológica fundamenta-se na compreensão de que os impactos das avaliações em larga escala e das políticas de responsabilização educacional não podem ser apreendidos exclusivamente por indicadores quantitativos, exigindo análise contextualizada das práticas, discursos e normativas que estruturam essas políticas.

A pesquisa articula análise documental e análise bibliográfica, com foco nos marcos normativos da educação básica, nos documentos institucionais relacionados ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) e na literatura crítica sobre avaliações externas e responsabilização educacional. Foram examinados documentos oficiais produzidos pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará, relatórios públicos do Spaece e legislações educacionais pertinentes, buscando identificar os objetivos, os critérios avaliativos e os mecanismos de indução associados à política avaliativa estadual.

No plano empírico, os dados apresentados neste artigo derivam da dissertação de mestrado intitulada *Direito Fundamental Social à Educação e Medidores de Qualidade do Ensino: um estudo do município de Paracuru-CE (2013-2023)*, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC. A pesquisa envolveu 56 professores da rede pública

municipal de ensino de Paracuru-CE. Os participantes da pesquisa atuavam no 2º, 3º, 5º e 6º anos do ensino fundamental da rede pública municipal de Paracuru-CE. A delimitação desses segmentos decorre da centralidade atribuída às avaliações externas aplicadas especialmente no 2º e no 5º ano, bem como da necessidade de compreender, também nos anos subsequentes, os efeitos pedagógicos produzidos por tais políticas avaliativas. Nesse sentido, a inclusão de docentes do 3º e do 6º ano, possibilitou analisar se os níveis de aprendizagem considerados adequados nas etapas avaliadas se mantinham efetivamente ao longo da trajetória escolar ou se estavam associados a processos pontuais de treinamento voltados ao alcance de resultados nos indicadores educacionais. Foram aplicados questionários compostos por perguntas abertas acerca dos impactos do Spaece, do Saeb e da política de responsabilização educacional sobre o trabalho docente e as práticas pedagógicas.

A escolha da abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender as percepções, experiências e significados atribuídos pelos docentes às políticas de avaliação externa no cotidiano escolar. A análise dos dados ocorreu por meio da técnica de análise de conteúdo, organizada em categorias como responsabilização educacional, performatividade, padronização curricular, intensificação do trabalho docente e concepção de qualidade educacional.

Além da aplicação dos questionários, a pesquisa fundamentou-se em análise documental e bibliográfica, envolvendo legislações educacionais, documentos institucionais da Secretaria da Educação do Estado do Ceará e literatura crítica sobre avaliações em larga escala e políticas educacionais.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise do Spaece evidencia a consolidação de uma política avaliativa orientada por indicadores de desempenho, cujo objetivo declarado é o monitoramento da qualidade do ensino e o aprimoramento das práticas educacionais. No entanto, os resultados observados no contexto cearense revelam tensões entre o discurso oficial

da qualidade e os efeitos concretos produzidos no cotidiano das escolas, especialmente quando a avaliação externa passa a operar como instrumento central de regulação.

No âmbito estadual, a associação entre resultados do Spaece, metas institucionais e mecanismos de reconhecimento reforça a lógica da responsabilização educacional. Tal configuração desloca o foco da avaliação enquanto ferramenta diagnóstica para uma função classificatória, na qual escolas e profissionais passam a ser comparados a partir de desempenhos padronizados. Conforme discutido por Brooke (2011), esse modelo tende a induzir práticas orientadas pelo cumprimento de metas, reduzindo a autonomia pedagógica e restringindo o currículo às áreas avaliadas.

No recorte local, o município de Paracuru ilustra os limites da política avaliativa quando aplicada a contextos socioeducacionais marcados por desigualdades estruturais. A centralidade dos indicadores desconsidera fatores como condições materiais das escolas, formação docente, infraestrutura e trajetórias sociais dos estudantes. Como resultado, a responsabilização pelo desempenho recai predominantemente sobre as unidades escolares e os professores, invisibilizando determinantes externos ao processo pedagógico.

As respostas dos docentes evidenciaram a percepção de que as avaliações externas passaram a influenciar diretamente o planejamento pedagógico e a organização curricular das escolas. Parte significativa dos professores relatou pressão institucional pelo alcance de metas associadas ao Spaece, bem como priorização de conteúdos recorrentes nas avaliações externas. Os relatos também apontaram para a intensificação do trabalho docente e para a redução de práticas pedagógicas mais contextualizadas, em razão da centralidade atribuída aos indicadores de desempenho educacional.

A análise dos efeitos do Spaece sobre as práticas docentes revela a indução de estratégias voltadas ao treinamento para os testes, com priorização de conteúdos cobrados nas avaliações e redução de experiências formativas mais amplas. Tal dinâmica confirma as críticas formuladas por Frigotto (2010, p.

56), ao apontar que: "Políticas educacionais baseadas em resultados tendem a subordinar a educação a uma racionalidade gerencial, esvaziando sua dimensão formativa e emancipatória".

Do ponto de vista do direito fundamental à educação, os resultados analisados indicam que a noção de qualidade veiculada pelo Spaece se restringe à mensuração do desempenho cognitivo, afastando-se de uma concepção substantiva de educação como direito social. Conforme sustenta Flores (2009), a efetivação dos direitos humanos não pode ser aferida apenas por critérios formais ou técnicos, mas deve considerar as condições concretas de vida e de acesso a bens sociais fundamentais.

Nesse sentido, a análise evidencia que o Spaece, ao privilegiar indicadores quantitativos, contribui para a redefinição do papel do Estado na política educacional, que passa de garantidor do direito à educação para gestor de resultados. Essa mudança implica limites significativos à democratização do ensino e à promoção de uma educação comprometida com a formação integral dos sujeitos, sobretudo em contextos locais como Paracuru.

Assim, os resultados discutidos indicam que, embora o Spaece produza informações relevantes sobre o desempenho escolar, sua centralidade na política educacional cearense impõe restrições à compreensão da qualidade educacional e à efetivação do direito à educação. A análise reforça a necessidade de repensar o lugar das avaliações externas, de modo a subordiná-las a projetos pedagógicos democráticos e a políticas públicas orientadas pela garantia de direitos, e não pela lógica exclusiva dos indicadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do artigo evidenciou que a centralidade atribuída às avaliações externas na política educacional cearense, especialmente por meio do Spaece, tem redefinido o significado de qualidade educacional e os modos de regulação do ensino público. Embora o sistema produza dados relevantes sobre o desempenho escolar, sua operacionalização revela limites significativos

quando confrontada com a concepção da educação como direito fundamental social.

Os resultados indicam que a política avaliativa, ao privilegiar indicadores quantitativos e metas de desempenho, tende a reduzir a complexidade do processo educativo, deslocando o foco das condições concretas de ensino para a mensuração de resultados padronizados. Tal lógica reforça mecanismos de responsabilização que individualizam o fracasso escolar e desconsideram desigualdades estruturais, especialmente em contextos locais marcados por vulnerabilidades socioeducacionais, como o município de Paracuru.

Do ponto de vista dos direitos humanos, a análise confirma que a efetivação do direito à educação não pode ser aferida exclusivamente por métricas de desempenho. Conforme a perspectiva crítica dos direitos humanos, a qualidade educacional deve ser compreendida como dimensão substantiva do direito, vinculada às condições materiais, pedagógicas e sociais que possibilitam uma formação integral. A hegemonia dos indicadores, nesse sentido, tende a esvaziar o conteúdo democrático e emancipatório da educação pública.

O estudo também evidencia que a política de responsabilização educacional associada ao Spaece contribui para a redefinição do papel do Estado, que passa a atuar prioritariamente como gestor de resultados, em detrimento de sua função de garantidor de direitos. Essa reconfiguração impõe desafios à construção de políticas educacionais comprometidas com a equidade, a valorização docente e o fortalecimento da escola pública como espaço de formação crítica.

Diante disso, conclui-se que a superação dos limites identificados exige o reposicionamento das avaliações externas no interior das políticas educacionais, de modo que essas deixem de operar como instrumentos centrais de regulação e passem a integrar processos formativos mais amplos, subordinados a projetos pedagógicos democráticos. A reflexão proposta contribui para o debate crítico sobre avaliação, indicadores e direito à educação, reafirmando a necessidade de políticas públicas orientadas pela garantia efetiva de direitos e não pela lógica restrita da mensuração de desempenhos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ARAÚJO, Kalane 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**. Tese. Universidade Federal do Ceará. 2016.

ARAÚJO, Karlane Holanda; LEITE, Raimundo Hélio; ANDRIOLA, Wagner Bandeira. **Prêmios para escolas e professores com base no desempenho acadêmico discente: a experiência do estado do Ceará (Brasil)**. Revista Linhas. Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 303-325, jan./abr. 2019.

ARAÚJO, Karlane Holanda. **O Prêmio Escola Nota Dez e suas implicações à subjetividade das crianças do 2º do ensino fundamental do estado do Ceará**. 2020. 285f. - Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação, Fortaleza (CE), 2020.

BAETS, Antoon. **O impacto da Declaração Universal dos Direitos Humanos no Estudo da História**. História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography, Ouro Preto, v. 3, n. 5, p. 86-114, 2011. Disponível em: <https://historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/200>. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliações em larga escala no Brasil e no mundo: uma análise comparada de 14 experiências**. Brasília: INEP, 2016, p. 13.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Mária Amália de A. **A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil**. 2018. 125 f. **Tese** (Doutorado) - FEAAC - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - CAEN - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. SPAECE – 2012, **Revista Contextual**, Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd, v. 4, jan./dez. 2012. Juiz de Fora, 2012 – Anual.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação**. São Paulo: Cortez, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 667-693, 2010.

ESTEVES, Thiago. **Avaliação em larga escala**. In. ROTHEN, José Carlos; ESTEVES, Thiago; OLIVEIRA, Ivan dos Santos. **Glossário Brasileiro de avaliação educacional**, 2021. Disponível em: <https://rothen.pro.br/site/category/glossario-brasileiro-de-avaliacao-educacional/> Acesso em: 17 nov. 2024.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FLORES, Joaquín Herrera. **Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência**. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 23, n. 44, p. 9-30, 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330>. Acesso em: 1 jun. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GATTI, Bernardete Angelina. **Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações**. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo, n. 10, p. 67-80, 1994.

GATTI, Bernardete Angelina. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, *IS. LJ*, v. 28, n. 1, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/36066>. Acesso em: 22 maio. 2024.

GUBA, Egon George; LINCOLN, Yvonna Session. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Unicamp, 2011.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jan. 2024.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **FUNDEF**: uma revolução silenciosa. Campinas: UNICAMP, 2008.

SEPULVEDA, José Antonio Miranda. **O público e o privado na primeira LDB**: a relação entre San Tiago Dantas e Anísio Teixeira. *Revista História da Educação*. Porto Alegre, v. 17, n. 41, p. 195-211, 2013.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 3. Ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores Ltda., 2007. 1024 p.

SILVA, Vandrê Gomes da; CARVALHO, Cynthia Paes de. **Usos e efeitos das avaliações externas como objeto de pesquisa**. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 12-21, 2014. DOI: 10.18222/ea255920143154. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ea255920143154>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SOUSA, Sandra Zákia. **Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro**: *interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal*. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 23, n. 44, p. 61-74, 2014.

ZANELLA, Andréa Vieira. **Sujeito e Alteridade**: reflexões a partir da psicologia histórico-cultural. *Psicologia & Sociedade*, v. 17, n. 2, p. 99-104, maio/ago. 2005.

Rita de Cássia do Nascimento ¹

Elisangela André da Silva Costa ²

Elcimar Simão Martins ³

Francisco Jeovane do Nascimento ⁴

THE CONTINUING EDUCATION PROGRAM “*FOCUS ON LEARNING*”: *repercussions on the pedagogical practice of Portuguese language teachers.*

Resumo

O presente estudo objetiva compreender, a partir da relação entre teoria/prática na perspectiva da práxis, as repercussões da formação continuada no exercício profissional de professores de Língua Portuguesa da rede estadual de ensino do Ceará participantes do Programa Foco na Aprendizagem. Metodologicamente, adotou-se a abordagem qualitativa de pesquisa e como método o estudo de caso múltiplo. Foram definidos como *loci* de investigação duas escolas da rede estadual de ensino, situadas no município de Ipu - Ceará. Os sujeitos foram quatro professores de Língua Portuguesa em efetivo exercício da docência, com participação no Programa Foco na Aprendizagem. As estratégias de aproximação com a realidade utilizadas foram entrevistas e análise documental. Os resultados apontam que, no caso em pauta, a formação continuada docente, ofertada aos professores de Língua Portuguesa da rede estadual de Ensino do Ceará tem colaborado com a prática pedagógica, apoiando o processo de recomposição das aprendizagens e a melhoria dos indicadores educacionais. Contudo, cabe ressaltar que os sujeitos participantes apontam a necessidade de fortalecimento da compreensão de si como autores no processo de formação, de modo que esta experiência formativa se estruture a partir do diálogo com os professores e não sobre eles.

Palavras-chave: Formação continuada. Prática pedagógica. Políticas Públicas em Educação.

Abstract

This study aims to examine the impacts of continuing professional development on the teaching practice of Portuguese Language teachers in the Ceará State Public School System participating in the Foco na Aprendizagem Program from a praxis perspective, focusing on the relationship between theory and practice. Methodologically, a qualitative research approach was adopted, and a multiple case study was employed as the research method. The research was conducted in two state public schools located in the municipality of Ipu, Ceará. The study participants consisted of four Portuguese Language teachers actively engaged in classroom teaching who had participated in the Foco na Aprendizagem Program. Interviews and document analysis were employed as the primary data collection strategy. The findings suggest that the continuing professional development offered to Portuguese Language teachers in the Ceará State Public School System has positively contributed to their pedagogical practice, supporting the process of learning recovery and the improvement of educational indicators. However, the participants emphasized the need to strengthen their recognition of themselves as active contributors

1 Mestre em Educação. Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará - Seduc. cassia.alcipu@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-2613-1987>

2 Doutora em Educação. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Unilab. elisangelaandre@unilab.edu.br. <https://orcid.org/0000-0003-0074-1637>

3 Doutor em Educação. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Unilab. elcimar@unilab.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-5858-5705>

4 Doutor em Educação. Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará - Seduc. fjeonasc@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9753-724X>

to the professional development process, so that such training initiatives are built through dialogue with teachers rather than being designed for them without their participation.

Keywords: Continuous training. Pedagogical practice. Public Policies in Education.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo configura-se como um recorte de uma dissertação de mestrado defendida em um programa de pós-graduação em educação de uma universidade do nordeste brasileiro, cujo objeto investigado foi o Programa Foco na Aprendizagem, desenvolvido pela Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará, por meio da Coordenadoria Estadual de Formação Docente e Educação a Distância - Coded-CED. Este programa é direcionado ao conjunto de instituições vinculadas à rede Estadual de Ensino e visa, de um modo geral, articular processos que se voltem à recomposição das aprendizagens⁵ e à implementação do Documento Curricular Referencial do Ceará (DCRC)⁶.

O processo gradativo de democratização do acesso da população brasileira à escola coloca diante da sociedade, das instituições de ensino e dos educadores desafios de ordens diversas, tanto em termos quantitativos, quanto em termos qualitativos. Para avançar em processos de escolarização que não se limitem a uma perspectiva cartorial restrita ao registro de matrículas, é necessário que os estudantes tenham condições de permanência e de sucesso em suas trajetórias formativas. Assim, desde a década de 1990, temos assistido à formulação de diferentes estratégias voltadas tanto à melhoria do ensino e da aprendizagem, quanto ao acompanhamento e avaliação deste processo de formação. Dentro deste contexto, a formação continuada de professores tem sido afirmada como condição indispensável, considerando a necessidade de enfrentamento dos desafios que emergem do exercício cotidiano da docência e as tomadas rápidas de decisão diante de dilemas variados que envolvem tanto a dimensão técnica do trabalho docente, quanto as dimensões

política, ética e estética do exercício da docência (Rios, 2010).

O cenário das políticas educacionais brasileiras é marcado, na atualidade, por princípios e valores neoliberais voltados à performatividade (Fusari; Almeida; Pimenta, 2023). A busca por resultados cada vez melhores influencia fortemente a organização do trabalho docente, no qual a dimensão técnica tem se afirmado como um de seus elementos centrais. Nesse contexto, o estado do Ceará tem apresentado, ao longo das últimas décadas, melhorias contínuas nos resultados de aprendizagem na educação básica, através da articulação de ações que envolvem questões relacionadas à formação de professores, à gestão, à avaliação e à cooperação entre estado e municípios.

A complexidade, as tensões e as contradições presentes neste fenômeno apontam para a necessidade de desenvolvimento de estudos voltados à análise e discussão de programas de formação continuada em rede e a compreensão dos modos como os mesmos repercutem no exercício da docência e na ressignificação da profissão professor.

Diante do exposto, indagamos: quais as repercussões da formação continuada no exercício profissional dos professores de Língua Portuguesa da rede estadual de ensino do Ceará, participantes do programa Foco na Aprendizagem, considerando a relação entre teoria/prática na perspectiva da práxis?

Por conseguinte, a presente investigação é metodologicamente orientada pela abordagem qualitativa e como método o estudo de caso múltiplo. A pesquisa foi realizada em duas escolas de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará, localizadas na cidade de Ipu: Escola Estadual

5 Recomposição de aprendizagem é definida pelo (Brasil, 2025, Art. 2º, Inciso II), como "conjunto de práticas pedagógicas e de gestão educacional que visam garantir os direitos de aprendizagem e de desenvolvimento dos estudantes".

6 Documento elaborado no estado do Ceará, com a colaboração de diferentes profissionais da educação, que visa fornecer elementos para que as escolas de educação básica estruturarem processos formativos orientados pela perspectiva do direito à educação e afirmação dos elementos culturais que caracterizam o Estado do Ceará.

de Educação Profissional Antônio Tarcísio Aragão e Escola de Ensino Médio Antônio Pereira de Farias. Participaram da pesquisa 04 professores de Língua Portuguesa do Ensino médio lotados em sala de aula, inseridos no Programa de Formação Continuada Foco na Aprendizagem. A pesquisa foi realizada com anuência dos núcleos gestores, mediante assinatura de termo específico para este fim, e submetida ao comitê de ética da Universidade Estadual do Ceará, com aprovação efetivada através do Parecer nº 6.630.286 (CEP-UECE). Antes da realização das entrevistas, apresentamos os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido aos sujeitos, obtendo o aceite de sua participação, que foi confirmado através de suas assinaturas.

A aproximação com a realidade se deu a partir de entrevista narrativa e análise documental. Foi estabelecido como objetivo geral compreender, a partir da relação entre teoria/prática na perspectiva da práxis, as repercussões da formação continuada no exercício profissional dos professores de Língua Portuguesa da rede estadual de ensino do Ceará participantes do Programa Foco na Aprendizagem.

Os dados foram analisados a partir de estudos desenvolvidos por Nóvoa (2009), Freire (2001), Pimenta (2006), Lima (2001), Pimenta e Lima (2012), Veiga e Silva (2016), Costa, *et al.* (2023), entre outros.

Os resultados apontam que a formação continuada docente ofertada aos professores de Língua Portuguesa da rede estadual de Ensino do Ceará, nos *loci* investigados, tem colaborado com a prática pedagógica dos docentes, apoiando o processo de recomposição das aprendizagens e a melhoria dos indicadores educacionais. Contudo, cabe ressaltar que os sujeitos participantes da investigação sentem a necessidade de uma efetiva participação na definição de conteúdos, fatores e elementos que perpassam a tessitura formativa, na perspectiva de contemplação de anseios profissionais, com vistas ao estabelecimento de uma relação dialógica entre formadores e formandos, de modo que tal processo dialogue com os professores e não sobre eles.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O processo de formação continuada de professores tornou-se uma questão-chave nas discussões sobre educação. É um tema que transita intensamente nos contextos de produção e socialização de estudos que envolvem pesquisadores da área da Educação. Lima (2001) evidencia a importância do conhecimento como fator primordial a ser considerado para que os processos de mudanças sejam bem-sucedidos. A autora aponta para a formação continuada de professores como uma pauta que precisa ser debatida constantemente, fortalecendo a luta por condições de atuação e aperfeiçoamento docente, sem os quais não se constrói a melhoria da educação. Neste movimento, articulam-se duas concepções: a formação continuada e o desenvolvimento profissional docente. Em virtude disso, torna-se necessário estimular o professor a adquirir conhecimentos que permitam a formulação de estratégias que favoreçam sua atuação nos contextos escolares (Imbernón, 2009).

Compreendemos a formação docente como processo contínuo que ocorre ao longo da vida. Corroboramos com Lima (2001, p. 50) quando afirma que "se para as pessoas em geral, o sentido da inconclusão humana estabelece a perspectiva de um estado constante de aprendizagem, para os professores essa recomendação torna-se uma exigência", haja vista tratar-se de um segmento que tem o seu trabalho atravessado por demandas que emergem de uma sociedade dinâmica, na qual se fazem presentes determinantes sociais, culturais, científicos, tecnológicos. A partir da interação com essa constelação de determinações o trabalho docente se remodela e se transforma de forma bastante veloz, requisitando dos professores (e das escolas) uma busca incessante pelo aperfeiçoamento. Sob esse viés, Pimenta (2006, p. 38) assinala que a educação, enquanto prática histórica, "tem o desafio de responder às demandas que os contextos lhe colocam". Assim, a educação não possui um fim em si mesma, mas consolida-se como uma prática social dinâmica e como um fazer indissociável do tempo e do espaço em que ocorre.

No cenário contemporâneo, isso significa que a escola é convocada a problematizar e interpretar as transformações sociais, tecnológicas e culturais que atravessam os processos de ensino e aprendizagem, desvelando as relações indissociáveis que se estabelecem entre teoria e prática. A partir da consciência dessas relações, os professores têm diante de si o exercício de orientar política e eticamente sua ação. Neste movimento se faz presente a perspectiva da práxis, definida por Saviani (2008) como atividade prática teoricamente fundamentada, realizada pelos humanos e que articula, de forma dialética, a teoria e a prática.

Considerando a necessidade de uma formação inicial e continuada consistente que se dê ao longo de sua trajetória profissional dos professores, Veiga e Silva (2016, p. 8) apontam que os processos formativos são uma ação vital para o desenvolvimento humano do professor. A partir dos mesmos, são desenvolvidas capacidades de lidar de forma autônoma, crítica e inovadora na tomada de decisões e no enfrentamento de situações conflituosas e de, a partir do exercício de reflexão sobre as próprias experiências produzir conhecimentos. Freire (2001) coaduna com essa compreensão ao mencionar que a formação permanente dos educadores implica, diretamente, na melhora da qualidade da educação. Isto posto, cumpre destacar que se faz necessária a reflexão sobre relações estabelecidas entre teoria e prática, de modo que sejam desvelados o sentido e direção que os compromissos políticos e pedagógicos das instituições conferem à formação dos professores e ao seu exercício profissional como docentes. Abordados desta maneira, os processos formativos se constituem como oportunidades de desenvolvimento profissional, pois segundo Pimenta (2006, p. 24) "o saber docente não é formado apenas da prática, sendo também nutrido pelas teorias da educação".

Lima (2012) contribui com este debate ao apontar as reais necessidades do professorado e da escola como referências importantes para a compreensão ampla da teoria e da prática na perspectiva da práxis docente. Dentre esses desafios, a autora menciona a mudança de cultura da escola, decorrente dos processos de democratização do acesso, a partir

dos quais a diversidade de culturas, identidades e modos de valorização da escolarização passam a se expressar de maneira plural no chão da sala de aula, demandando dos educadores novas formas de organizar o ensino.

Nessa perspectiva, diferentes tensões e contradições são vivenciadas pelos professores da Educação Básica, diante da perspectiva inclusiva que decorre dos processos de democratização do acesso e da perspectiva classificatória que orienta as políticas de resultados que são pautadas num modelo neoliberal de educação. Tal modelo é fortemente marcado pela perspectiva econômica e pela lógica de mercado que traduzem interesses de grupos políticos e relações de poder em âmbito internacional e nacional (Libâneo, 2016). Diante de tal cenário, temos a figura do professor como profissional da contradição (Charlot, 2008) que busca diariamente estratégias para solucionar problemas relacionados às dificuldades presentes no cotidiano das escolas, particularmente as que dizem respeito à inclusão e à aprendizagem dos estudantes.

Em um cenário educacional em que as políticas de formação vêm sendo orientadas pela pedagogia das competências, que segundo Saviani (2008, p. 437) objetivam "dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis que lhes permitam ajustar-se às condições de uma sociedade em que as próprias necessidades de sobrevivência não estão garantidas", é necessário potencializar processos formativos de orientação emancipatória. É fundamental contribuir para que os indivíduos, através de uma perspectiva problematizadora e crítica, tenham a possibilidade de compreender de maneira ampla os desafios presentes no contexto social e elaborar formas de atuação na realidade, materializando processos de resistência ao modelo aplicacionista-transmissivo que emerge do neotecnicismo neoliberal denunciado por Pimenta (2023). Cabe acrescentar que nos últimos anos tem se fortalecido a ideia de que os currículos escolares devem ser orientados por compromissos voltados à construção de competências e ao desenvolvimento de capacidades, habilidades e aptidões específicas.

No caso do estado do Ceará, os processos de formação continuada de professores estão

fortemente relacionados à melhoria dos resultados de aprendizagem dos estudantes e do lugar de destaque que este estado tem ocupado no *ranking* de indicadores diversos, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). É necessário destacar que tal movimento é atravessado por princípios próprios das políticas de cunho neoliberal gestadas no contexto brasileiro a partir das reformas educativas dos anos 1990, contudo, é inegável a perspectiva emancipatória presente no trabalho desenvolvido no âmbito das escolas públicas e que resulta da reflexão crítica sobre as práticas (Nascimento, 2024).

Entre a década final do Século XX e as décadas iniciais do Século XXI, o Ceará passou a ser "referência nacional na adoção de políticas de avaliação externa em larga escala, vinculadas à instituição de iniciativas de premiação de docentes, escolas, redes de ensino e municípios" (Freire; Silva, 2021, p. 4). O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Spaeece, ocupa lugar de referência na construção desses resultados. Ele se constitui como uma avaliação em larga escala, alinhada às matrizes de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica, aplicada aos estudantes do ensino fundamental (2º, 5º e 9º anos) e ensino médio (3ª série). Os resultados desta avaliação são utilizados tanto para mensurar, classificar e comparar o desempenho das unidades escolares (Freire; Silva, 2021), quanto para traçar metas e formular planejamentos capazes de corrigir as distorções e alcançar os resultados pleiteados.

A gestão por resultados, adotada pela administração pública do estado do Ceará, articula elementos de *accountability* educacional, sustentando-se nos seguintes pilares: avaliação, responsabilização e prestação de contas. Dentre estas estratégias emerge o Programa Foco na Aprendizagem. Este programa foi instituído através da Lei n.º 16.448, de 12 de dezembro de 2017 e consiste em conceder uma gratificação anual aos integrantes do quadro funcional de até 50 (cinquenta) escolas de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará, com base no desempenho obtido no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – Spaeece, e nos indicadores de fluxo do ensino médio (Ceará, 2017).

De acordo com a referida lei, os objetivos do programa consistem em: (i) mobilizar os gestores, professores, servidores e demais colaboradores da escola na implementação coletiva de um projeto pedagógico com foco na permanência e na aprendizagem dos estudantes para que todos concluam o ensino médio com qualidade; (ii) promover o engajamento de todos os integrantes do quadro funcional das escolas na construção de estratégias para o alcance das metas de aprendizagem de sua escola; (iii) e por conseguinte, a bonificação. Essa iniciativa, segundo a Codec-CED, articula ações didático pedagógicas em torno da recomposição das aprendizagens, por meio das avaliações diagnóstica e formativa, formação continuada de professores, tutoria de Língua Portuguesa e Matemática e uso de material didático estruturado – MDE com vistas à garantia da equidade nos processos educativos.

É relevante mencionar que em junho de 2024 foi lançado, em nível federal, o Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens, com o objetivo de apoiar os estados e municípios na redução das desigualdades no processo de aprendizagem e no fortalecimento da equidade no ensino, permitindo que todos avancem em suas trajetórias educacionais. A experiência do Estado do Ceará, desde o final da Pandemia de Covid-19, relativa ao compromisso com a recomposição das aprendizagens dos estudantes faz com que se configure como um Estado de vanguarda nesse âmbito.

Pautado nas premissas da equidade, descentralização e articulação curricular, na prática, o Programa Foco na Aprendizagem busca subsidiar os professores no processo de preparação para as avaliações externas. Desse modo, é ofertada uma formação em serviço para os docentes, pela Coordenadoria Estadual de Formação Docente e Educação a Distância – Codec/CED com carga horária de 120 horas, sendo 60 horas presenciais e 60 horas a distância, através da plataforma Avaced – Ambiente Virtual de Aprendizagem. O propósito é estudar o material estruturado (de forma modular) elaborado pelas equipes técnicas pedagógicas da Secretaria da Educação do Estado do Ceará – Seduc, a partir dos resultados verificados nas avaliações internas e externas (Ceará, 2023). Este material incorpora

as matrizes do Spaece e do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, e expressa o que ensinam a Base Nacional Comum Curricular e os Documentos Curriculares do Estado do Ceará.

Desde o ano de 2021, ocorre a contratação de monitores para trabalhar o material estruturado visando à melhoria dos índices e a recuperação dos saberes em que o desempenho não foi satisfatório, diante dos resultados das avaliações (internas e externas). Através de uma chamada pública são selecionados estudantes do ensino superior, matriculados nos cursos de Licenciatura Plena em Letras com habilitação para o ensino de Língua Portuguesa ou Licenciatura Plena em Curso de Formação de Professores (Pedagogia, em regime regular ou especial, com habilitação em Língua Portuguesa), para exercer atividades de tutoria nas escolas de ensino médio da rede estadual, nas turmas de 3º ano.

Além de desenvolver atividades voltadas para a recomposição das aprendizagens dos estudantes, os tutores têm como atribuições elaborar relatórios mensais sobre o desempenho dos educandos acompanhados, participar dos planejamentos e/ou formações propostas pela Seduc/Crede/Sefor/escola e contribuir com a elaboração e implementação do plano de apoio pedagógico aos estudantes com lacunas na aprendizagem, em parceria com professores e professoras e gestão escolar.

A formação continuada ofertada pelo Programa Foco na Aprendizagem busca preparar o docente para, a partir do seu trabalho pedagógico em sala de aula, contribuir com o aperfeiçoamento no desempenho dos estudantes e o alcance de resultados satisfatórios ao final da educação básica. Percebemos, assim, que o foco do Programa, de modo geral, e da formação continuada de professores por ele oferecida, é a melhoria dos resultados de aprendizagem e sua expressão nas avaliações externas, uma vez que a Língua Portuguesa é um dos componentes utilizados para tal mensuração.

Diante do exposto, torna-se evidente as articulações tecidas entre o processo de formação vivido pelos professores no Programa Foco na Aprendizagem

e o exercício da docência, quando se elege como compromisso central a construção de conhecimentos e a partilha de estratégias que possibilitem a superação das deficiências de aprendizagem dos estudantes no âmbito do componente curricular Língua Portuguesa. Neste processo, são colocadas em pauta as articulações dialéticas que se estabelecem entre teoria e prática. Desse modo, na medida em que são pautadas formas de manutenção dos bons resultados e sucesso por parte dos estudantes, os professores discutem, também, as políticas e reformas no campo da educação.

A partir desse movimento dialógico tecido entre a formação e o exercício profissional docente são desveladas as relações estabelecidas entre o desenvolvimento de habilidades e competências demandadas pela Base Nacional Comum Curricular e a formação flexível demandada pelo mercado de trabalho (Saviani, 2008). Assim, além de consolidar os objetivos das políticas e agendas educacionais contemporâneas, orientadas por princípios neoliberais traduzidos pela lógica da performatividade e competitividade, as ações formativas também alcançam horizontes emancipatórios.

3 METODOLOGIA

Considerando a complexidade do objeto investigado e dos objetivos propostos, a configuração metodológica que compreendemos ser necessária é a que se fundamenta na abordagem qualitativa da pesquisa. Tal abordagem, segundo Yin (2016, p. 29), "permite estudar o significado da vida das pessoas, nas condições da vida real, abrangendo as condições contextuais em que vivem". Contribui, ainda, com o desvelamento de conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano.

O método eleito para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de caso múltiplo (Lüdke; André, 2018), como vertente investigatória. A articulação de diferentes estratégias de aproximação com a realidade possibilitou o acesso a dados específicos da problemática investigada, que emergiram do contato com situações do contexto real.

Após ser submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará e aprovada no Parecer nº 6.630.286 (CEP-Uece), a pesquisa de campo foi realizada em duas escolas de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará, localizadas na cidade de Ipu: a Escola Estadual de Educação Profissional Antônio Tarcísio Aragão, situada na sede do município na Rua Bernardo Afonso de Farias, nº 2011, Bairro Pereiros e a Escola de Ensino Médio Antônio Pereira de Farias, localizada no distrito de Várzea do Giló, zona rural do mesmo município. A escolha das referidas escolas utilizou como critérios: a facilidade de acesso ao campo e aos sujeitos; a diversidade na configuração organizacional das instituições (uma regular e uma em tempo integral); e localização geográfica (uma na zona urbana e outra na zona rural). Participaram da pesquisa 04 professores de Língua Portuguesa do Ensino Médio lotados em sala de aula, inseridos no programa de formação continuada Foco na Aprendizagem.

Na primeira etapa do estudo, foram realizadas a revisão de literatura e a análise de documentos, visando compreender de maneira ampla o fenômeno da formação continuada de professores e de maneira específica a experiência formativa vinculada ao Programa Foco na Aprendizagem. Este movimento inicial foi fundamental para o entendimento amplo do fenômeno investigado, para a formulação de questões, elaboração do roteiro das entrevistas realizadas junto aos sujeitos e, ainda, interpretação dos dados (Cellard, 2012).

As entrevistas narrativas, realizadas no segundo momento do estudo, são consideradas como um processo investigativo de base qualitativa não estruturada, em que um acontecimento central mencionado precisa ser contado na sua totalidade e sem interrupções. A narração é “eliciada na base de provocações específicas e, uma vez que o informante tenha começado, o contar histórias irá se sustentar no fluxo da narrativa” (Jovchelovitch; Bauer, 2002, p. 94).

Os dados produzidos foram analisados numa perspectiva dialética, orientando-se pela análise de conteúdo proposta por Bardin (1977). Os procedimentos envolveram: a pré-análise, com a sistematização das ideias e o estabelecimento de indicadores para a análise do material seguida, da

exploração do material, tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A partir da análise dos dados produzidos pelos sujeitos, realizamos o processo de categorização por equivalência e a partir desta, ordenamos uma sequência de tópicos que abrangem: a profissão docente, o contexto profissional e o Programa Foco na Aprendizagem.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Destacamos, nesta seção, elementos que emergiram das entrevistas concedidas pelos sujeitos e que nos permitem refletir sobre a formação continuada a eles ofertada através do Programa Foco na Aprendizagem. Ressaltamos que os professores participantes receberam os pseudônimos Maria, Paulo, Antonieta e Anália para preservar suas identidades, considerando os princípios éticos da pesquisa com seres humanos (Mainardes; Cury 2019).

Sobre a formação ofertada pelo Programa Foco na Aprendizagem Maria afirma que:

A formação que ora fazemos, a meu ver, tem uma perspectiva muito mais política que pedagógica. Talvez ela fosse melhor aproveitada se fosse um programa feito especificamente pelos professores de sua respectiva área. A gente recebe o material com atraso, não supre a necessidade dos professores e PCA porque os encontros são a distância e não é o número que eles prometem (acaba que algumas não acontecem) e a gente sabe que isso interfere na organização do programa e consequentemente nos resultados, fica algo inacabado (Maria).

A professora revela na sua fala o que se encontra no cerne das discussões sobre formação continuada, sobretudo os desafios encontrados nos processos de planejamento e sua materialização, como a descontinuidade e a distância dos aspectos mais específicos dos contextos de atuação profissional dos professores. Nesse fenômeno se apresenta o que Imbernón (2010, p. 26) chama de “processos imaginários” pautados em agendas abrangentes, voltadas a grandes coletivos, com forte risco de converter-se em uma alteração de ordem técnica promovida sem os devidos processos dialógicos. Nesse cenário, de compromissos preestabelecidos em termos gerenciais, é necessário que os

professores formadores reafirmem e exerçam sua autonomia, no sentido de fomentar no coletivo estratégias de reflexão e transformação das práticas.

Paulo, em suas colocações, desvela os sentimentos que o atravessam ao falar sobre a gestão por resultados e refletir sobre o fato de o trabalho docente estar muito atrelado à performatividade e ao ranqueamento. Segundo esse sujeito, ambas as perspectivas podem afastar o processo educativo da essência real da formação humana que é a emancipação do sujeito nos seus aspectos sociais, culturais, históricos e políticos.

O estado do Ceará está numa posição de projeção nacional que, ao passo que é louvável, é preocupante. [...] eu fico com medo de haver um interesse em muita propaganda, porque você se prende ao fato de que atingiu aquela posição e quer manter aquele status. E se a gente não ver vidas transformadas na prática, e isso a gente vê na ponta do sistema como professor, a gente fica refletindo: pra que esses números? Então é isso que me faz atentar pra perspectiva política, algo técnico, engessado, idealizado e produzido em cima de porcentagem (Paulo).

Costa *et al.* (2022) assinalam que os processos formativos são cada vez mais atravessados por princípios neoliberais que, segundo os autores, imprimem nas políticas educacionais a lógica da produtividade, performatividade e competitividade. Nesse contexto, as formações são, não raras vezes, direcionadas ao atendimento dessas demandas, no intuito de que se alcancem as projeções colocadas em relação às metas.

Os professores da educação básica são continuamente impulsionados a experienciar as tensões e contradições que emergem da lógica neoliberal das políticas educacionais contemporâneas marcadas pela racionalidade técnica, mediante o controle do trabalho docente e gerenciamento do currículo. Do mesmo modo, são convidados a se posicionar de forma crítica e eticamente orientada sobre os horizontes emancipatórios que caracterizam a educação como um processo de humanização. Tal questão é abordada por Antonieta, quando pontua:

Com toda certeza é uma formação válida, mas ela precisa ser mais eficaz, é permeada de burocracias e o professor, ao invés de estar a serviço do aluno, da aprendizagem e com foco na sala de aula ele se prende muito a inúmeras demandas, por exemplo, são muitas planilhas a serem preenchidas. É muito

a questão das evidências, sendo que já temos o diário on-line pra isso. Precisa se, nesse aspecto, pensar mais no pedagógico, deixar mais tempo para o professor se planejar melhor. O nosso tempo já é bem preenchido e ainda utilizamos para essas ações voltadas para resultados, então isso precisa ser revisto com urgência, pois é mais uma demanda que requer tempo e é desnecessário porque se perdem, você não tem um retorno, não sabe pra onde vai. Eu vejo o Foco (na Aprendizagem) como uma formação que está cumprindo a política estabelecida na legislação, acho muito técnica e o professor é o meio para se chegar ao aluno que vai gerar o resultado (Antonieta).

Os destaques feitos pela professora Antonieta referentes à sobrecarga e à perspectiva burocrática como elementos que afetam o trabalho docente na contemporaneidade, dialogam com as reflexões tecidas por Nóvoa (2009). Segundo o autor, há experiências formativas que se distanciam dos desafios dos contextos de trabalho e sobrecarregam os professores de múltiplas demandas que acabam por extenuá-los, dificultando, desse modo, a transformação efetiva das práticas.

Diante disso, é imperioso lançarmos o olhar para o cenário educacional cearense no sentido de analisar o quanto a gestão por resultados tem impactado o trabalho do professor.

De acordo com Anália:

O foco são as avaliações externas, então eu vejo que colabora para esse fim. Se você pegar o material verifica que no início de cada aula vem explicando o objetivo e o que o aluno deve aprender. Traz questões objetivas e discursivas e cada questão é elaborada pensando nas dificuldades do aluno e não só em contabilizar erros e acertos. O que vejo que precisa ser melhorado é a questão da carga horária (apenas 100 horas, poucos encontros presenciais), mas consegue auxiliar nossa prática [...]. Toda formação ela te dá algo, você aprende algo. Estudando o material estruturado, a matriz, as questões, você reflete sobre sua prática, sobre a melhor forma de repassar para eles. Às vezes você está um pouco retraída, trabalhando só questões do livro didático e você ir por outros caminhos com conteúdos atuais você também trabalha sua criticidade. Tem uma relevância no meu trabalho

A fala da professora revela que a educação cearense procura, através da formação continuada, desenvolver na escola um trabalho cujo foco primeiro é a preparação do aluno para testes padronizados, mas que não se restringe a isto. Costa *et al.* (2023) enfatizam que a escola pública cearense, entre

avanços e desafios, vive uma realidade que transita entre a regulação e a emancipação, pois ao mesmo tempo em que busca contribuir para os processos formativos dos diversos sujeitos envolvidos, há a busca por indicadores de desempenho. Assim, ao mesmo tempo em que há a presença de um caráter regulador através das excessivas demandas burocráticas, não podemos deixar de destacar o trabalho democrático e participativo que ocorre nas escolas da rede estadual que se configura como um trabalho pedagógico emancipatório.

Os sujeitos envolvidos nesta pesquisa veem a formação continuada como algo fundamental para a atualização docente, à ampliação do seu olhar sobre as políticas públicas vigentes e à melhoria das práticas pedagógicas. Todavia, percebem que a proposta formativa em que ora se inserem, traz fortes marcas da racionalidade técnica, permeada por rotinas e por estratégias.

A partir dos excertos de narrativas apresentados, inferimos que na percepção dos docentes investigados, a formação continuada docente ofertada aos professores de Língua Portuguesa da rede estadual de Ensino do Ceará, no contexto das duas instituições pesquisadas no ano de 2023, colaborou com a prática pedagógica destes, apoiando o processo de recomposição das aprendizagens e a melhoria dos indicadores educacionais. Contudo, cabe ressaltar que os profissionais que participaram deste estudo e são por esta formação assistidos, sentem a necessidade de uma efetiva participação na definição de conteúdos e pautas relacionadas aos desafios cotidianos por eles vividos.

A partir do exposto, fica evidente que a existência de projetos voltados à formação continuada de professores, como o desenvolvido pelo Programa Foco na Aprendizagem, se constituem como um importante passo no processo de valorização do magistério. Há, ainda, outros desafios a serem superados no campo da formação docente, com destaque para o espaço-tempo de construção de conhecimentos e de fortalecimento da autonomia intelectual e profissional dos professores. Estes

dependem, fundamentalmente, dos processos de escuta sensível acerca das demandas que emergem dos contextos de trabalho e do reconhecimento dos professores como sujeitos históricos e sociais, politicamente situados, portadores e produtores de conhecimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo teve como objetivo compreender, a partir da relação entre teoria/prática na perspectiva da práxis, as repercussões da formação continuada no exercício profissional dos professores de Língua Portuguesa da rede estadual de ensino do Ceará participantes do Programa Foco na Aprendizagem.

Observamos, a partir do estudo e em diálogo com a literatura da área, que ao longo das últimas décadas os processos de formação continuada de professores têm sido afetados pela perspectiva da pedagogia das competências. Esta orientação epistemológica decorre dos valores e princípios neoliberais que alinham o trabalho desenvolvido pelas instituições de ensino à lógica do mercado de trabalho.

A gestão por resultados, adotada no contexto investigado, articula a avaliação, a responsabilização e a prestação de contas, que são pilares da *accountability* educacional. Tais elementos atravessam de maneira incisiva os processos de formação continuada de professores, como o analisado neste estudo, que estabelece como um de seus objetivos centrais a recomposição de aprendizagens e a melhoria progressiva dos resultados.

Destacamos que mesmo reconhecendo as tensões e contradições das políticas de resultados, os professores participantes da pesquisa apontam possibilidades emancipatórias no processo formativo oferecido pelo Programa Foco na Aprendizagem. Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento da participação dos professores nos processos de definição das pautas que estruturam os encontros de formação, de modo que a experiência formativa seja pensada com os professores e para eles.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, D. Noções de competência e organização curricular. **Revista Baiana de Saúde pública**, v.31, Supl.1, p.32-43 jun. 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Decreto nº 12.391**, de 28 de fevereiro de 2025. Institui o Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens. Brasília: Casa Civil, 2025. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2025/decreto-12391-28-fevereiro-2025-796987-publicacaooriginal-174512-pe.html>. Acesso em 30 mar. 2025.

CEARÁ. **Chamada pública para seleção de tutores para iniciativa foco na aprendizagem vinculada ao programa de bolsas de monitoria e de tutoria no âmbito das escolas da rede estadual de ensino**. CREDE 05, Tianguá, On-line, 2022. Disponível em: <https://www.crede05.seduc.ce.gov.br/2022/05/19/chamada-publica-paraselecao-de-tutores-para-iniciativa-foco-na-aprendizagem/>. Acesso em 15 de fev. 2023.

CEARÁ. **Lei n.º 16.448, de 12 de dezembro de 2017**. Institui o prêmio foco na aprendizagem, destinado ao quadro funcional das escolas da rede estadual de ensino. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, [2017]. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-doceara/organizacaotematica/educacao/item/6057-lei-n-16-448-de-12-12-17-d-o-12-12-17>. Acesso em 16 jan. 2023.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHARLOT, B. O professor na sociedade contemporânea: um trabalhador da contradição. In **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 17, n. 30, p. 17-31, jul./dez. 2008

COSTA, E. A. da S.; SILVA, M. S. L. da; COSTA, E. S. Formação continua de professores e as (des)articulações com a escola de educação básica. **Ensino em Re-Vista**, [S. l.], v. 29, n. Contínua, p. e055, 2022. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/67373>.

COSTA, E. A. da S. *et al.* Entre a regulação e a emancipação: avanços e desafios da escola pública cearense. In: MARTINS, E. S.; COSTA, E. A. da S.; FUSARI, J. C.; ALMEIDA, M. I. de; PIMENTA, S. G. **Retratos da Escola Pública Brasileira em Tempos Neoliberais**. Fortaleza: EdUECE, 2023.

FREIRE, P. **Política e Educação: ensaios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, A. M. dos S; SILVA, A. F. Políticas de accountability na educação cearense (2007-2019). **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 11, p. 01-25, e020184, 2021.

FUSARI, J. C.; ALMEIDA, M. I. de; PIMENTA, S. G. A escola pública brasileira em tempos neoliberais: retratos da realidade. In: MARTINS, E. S.; COSTA, E. A. da S.; FUSARI, J. C.; ALMEIDA, M. I. de; PIMENTA, S. G. **Retratos da Escola Pública Brasileira em Tempos Neoliberais**. Fortaleza: EdUECE, 2023.

IMBERNÓN, F. **Formação permanente do professorado: novas tendências**. São Paulo: Cortez, 2009.

IMBERNÓN, F. **Formação Continuada de Professores**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2010.

JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. W. Entrevista narrativa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LIBÂNEO, J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 159 2016, p. 38-62. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053143572>.

LIMA, M. S. L. **A formação contínua do professor nos caminhos e descaminhos do desenvolvimento profissional**. Tese (doutorado em Educação) – Universidade São Paulo, São Paulo, 2001.

LIMA, M. S. L. **Estágio e aprendizagem da profissão docente**. Brasília: Liber Livro, 2012.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2.ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2018.

MAINARDES, J.; CURY, C. R. J. Ética na pesquisa: princípios gerais. IN: **Ética e pesquisa em Educação: subsídios**. Rio de Janeiro: ANPED, 2019.

NASCIMENTO, R. C. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação). **Formação continuada de professores de língua portuguesa da rede estadual de ensino do Ceará: repercussões do programa foco na aprendizagem na prática docente**. 161f. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2024.

NÓVOA, A. **Professores. Imagens do futuro Presente**. Lisboa: Educa, 2009.

PIMENTA, S. G. Professor reflexivo: construindo uma crítica. In: PIMENTA, S. G.; GHEDIN, E. **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PIMENTA, S. G. Didática multidimensional crítico-emancipatória: princípios epistemológicos a uma práxis docente transformadora. In: **Didática crítica no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2023.

PIMENTA, S. G.; LIMA, M. S. L. **Estágio e docência**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RIOS, T. A. Ampliar o diálogo de saberes para a docência. In: FRANCO, M. A. S.; PIMENTA, S. G. **Didática embates contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

VEIGA, I. P. A.; SILVA, E. F. **A escola mudou**. Que mude a formação de professores! Campinas, SP: Papirus, 2016.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim** [recurso eletrônico]; tradução: Daniel Bueno; revisão técnica: Dirceu da Silva. – Porto Alegre: Penso, 2016.

Hanuzia Pereira Ferreira ¹
Francisca Rejane Bezerra Andrade ²

THE REPERCUSSIONS OF THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION ON THE CAREER PATHS OF TEACHERS IN THE TECHNICAL BASE OF PROFESSIONAL EDUCATION IN CEARÁ.

Resumo

O presente artigo analisa como as diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP) repercutem na política de Educação Profissional (EP) cearense, especificamente na trajetória laboral dos docentes da base técnica. O objetivo geral consiste em analisar os impactos das reformas educacionais e do novo modelo de gestão na trajetória dos professores da base técnica das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP). A metodologia pauta-se no paradigma da complexidade, utilizando pesquisa bibliográfica e análise documental de marcos regulatórios e relatórios de gestão. Os resultados apontam que a adoção da NGP favoreceu a transferência de funções públicas para Organizações Sociais (OS), consolidando um modelo de contratualização no processo de expansão da Educação Profissional de Nivel Técnico no Estado do Ceará, o que gerou instabilidade salarial e vínculos empregatícios precários para os docentes. Conclui-se que a flexibilização e a desresponsabilização estatal, embora justificadas pela eficiência, fragmentam a identidade profissional e que o modelo de contratação do trabalho docente na EP cearense é marcado por instabilidade salarial e pelo aumento de deveres sem a contrapartida de conquistas de direitos. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Palavras-chave: Educação Profissional. Nova Gestão Pública. Trabalho docente. Precarização.

Abstract

This article analyzes how the guidelines of the New Public Management (NGP - Nova Gestão Pública) impact the vocational education policy in Ceará, specifically the career paths of teachers in the technical basis. The general objective is to analyze the impacts of educational reforms and the new management model on the career paths of teachers in the technical base of State Professional Education Schools (EEEP - Escolas Estaduais de Educação Profissional). The methodology is based on the complexity paradigm, using bibliographic research and document analysis of regulatory frameworks and management reports. The results indicate that the adoption of the NGP favored the transfer of public functions to Social Organizations (SO), consolidating a contractualization model in the expansion process of Professional Education at the Technical Level in the State of Ceará, which generated salary instability and precarious employment relationships for teachers. It is concluded that the flexibility and lack of accountability of the state, although justified by efficiency, fragment professional identity and that the model for hiring teachers in the Ceará state's public education system is marked by salary instability and an increase in duties without the corresponding gains in rights. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001"

Keywords: Professional Education. New Public Management. Teaching Work. Precarization.

1 Doutora em Educação. Universidade Estadual do Ceará. E-mail: hanuzia.pereira@uece.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2901657729429083>

2 Doutora em Educação. Universidade Estadual do Ceará. E-mail: rejane.bezerra@uece.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4693010307523883>

1 INTRODUÇÃO

Na recém-concluída primeira década do século XXI foram empreendidas reformas educacionais com vistas a ampliar as políticas públicas de formação profissional, a diminuir a exclusão e o número de desalentados por falta de qualificação profissional, bem como para suprir o novo mercado de trabalho brasileiro, impactado pelo movimento de modernização tecnológica operado na estrutura de produção.

Os padrões adotados pelas políticas públicas de educação a partir da última Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/996) sofreram a influência da globalização e das tendências gerencialistas da estrutura econômico-social capitalista que ecoavam em todo o mundo ao final do século XX (Oliveira, 2010).

A ampla reforma ocorrida nas últimas três décadas na legislação educacional do Brasil culminou em impactos relevantes para a Política Nacional de Educação Profissional. Com destaque ao Decreto nº 5.154/2004, que retoma a perspectiva da integração do ensino regular à educação profissional, o que ocorre em oposição ao Decreto nº 2.208/1997, que o havia desarticulado em meio a políticas de cunho neoliberal fincadas logo após a promulgação da LDB, Lei 9.394/1996 (Leite; Andrade, 2019; Brasil, 2007). Referimo-nos às mudanças associadas ao lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que incluiu o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e ao Programa Brasil Profissionalizado (PBP), todos lançados pelo Governo Federal.

O PDE, em especial, culminou em impactos relevantes na Política de Educação Profissional empreendida pelo Governo do Estado do Ceará. Em seu quarto Eixo, entre outras propostas, incentivou a articulação do Ensino Médio à Educação Profissional em todas as unidades da federação. Sobre esta última proposta é basilar destacar que, em 2008, "o PDE propõe sua consolidação jurídica na LDB, que passou a vigorar acrescida de uma seção especificamente dedicada à articulação entre a educação profissional e o ensino médio, denominada "Da Educação Profissional Técnica

de Nível Médio" (Brasil, 2007, p. 33). A partir de então a LDB torna-se a base legal da ampliação da oferta da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) e o "pilar reformista" (Leite, 2019) do Programa Brasil Profissionalizado, o qual foi responsável por viabilizar a expansão da EPTNM, sobretudo, na forma integrada articulada ao Ensino Médio.

O objetivo central deste artigo é analisar como as diretrizes da NGP repercutem na política de Educação Profissional (EP), especificamente a dualidade entre expansão educacional e precarização docente. Parte-se da premissa de que a busca por um Estado supostamente dinâmico tem gerado uma "privatização endógena" da educação pública. Essa lógica prioriza o alcance de metas quantitativas em detrimento da estabilidade e da qualidade das condições de trabalho do professor. Pretende-se desvelar as tensões existentes entre a expansão da oferta educativa e a fragilização dos vínculos empregatícios.

A problemática foca nos docentes da "Base Técnica" das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP). Ao contrário dos docentes da base comum, que possuem vínculos estáveis, esses profissionais enfrentam um regime de contratação marcado pela efemeridade. A hipótese norteadora das análises sustenta que o modelo de gestão adotado no Ceará precariza as condições trabalhistas desses sujeitos. Tal fenômeno não é um caso isolado, reflete uma tendência mundial de reestruturação produtiva que invade a esfera pública.

A conclusão sintetiza as evidências de que o modelo gerencial, embora eficaz na ampliação de matrículas, falha em garantir a dignidade profissional docente. Além disso, a análise contribui para o campo das políticas públicas ao avaliar os resultados da contratualização via Organizações Sociais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Apresenta-se a fundamentação teórica sobre o gerencialismo, seguida pelo detalhamento do cenário cearense. Na sequência, serão discutidos os dados sobre a expansão das EEEP e a evolução das modalidades de contratação docente.

2.1 Nova Gestão Pública: princípios e práticas

Para compreender a Nova Gestão Pública, é imprescindível abordar o Neoliberalismo e o processo de gerencialização que emergiu das reformas de Estado no final do século XX. Segundo Newman e Clarke (2012), é o gerencialismo que fornece a coerência ideológica e organizacional aos cenários complexos de reforma. Trata-se de uma estrutura que organiza o conhecimento sobre metas e meios, buscando transpor a lógica empresarial para o setor público. Essa mudança de paradigma ressignifica o papel do gestor, agora visto como inovador e dinâmico, em oposição ao burocrata "inerte".

No Brasil, a Nova Gestão Pública consolidou-se em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sob a gestão de Bresser-Pereira. O objetivo era substituir a administração burocrática por uma administração gerencial focada em resultados e no controle social. Esse processo envolveu a "desmontagem do setor produtivo estatal" e a transferência de serviços para organizações não estatais. A estratégia pautou-se na flexibilização administrativa e na busca incessante por eficiência e eficácia, mesmo em áreas sensíveis como a educação.

A reestruturação produtiva, inspirada no modelo toyotista, também incide sobre a esfera educacional, pois a flexibilização da legislação trabalhista e a diversificação das formas de contratação tornaram-se ferramentas para tornar o trabalhador "colaborador" do processo de reprodução do capital. No âmbito da educação pública, observa-se a introdução de lógicas de mercado, como a competição entre fornecedores e a medição da performance, enquanto o docente passa a ser visto como um insumo que deve ser multifuncional e adaptável às demandas flutuantes do sistema (oferta de cursos, jornada laboral etc.).

A contratualização via Organizações Sociais (OS) aparece como uma das principais vias de materialização dessa nova gestão. Ao repassar a execução de políticas sociais para o terceiro setor, o Estado assume um papel de regulador, distanciando-se da prestação direta. No entanto, autores como Paula (2005) alertam que esse modelo se mantém centralizador no processo decisório, apesar do

discurso participativo. A terceirização, por sua vez, reduz o controle direto sobre o uso dos recursos e sobre a qualidade dos vínculos laborais. Dessa forma, revela-se um cenário onde a expansão da oferta converge para um modelo que valoriza a competência técnica em detrimento da construção da identidade do magistério e da estabilidade da carreira.

2.2 Programa Brasil Profissionalizado: Financiamento da articulação do Ensino Médio à Educação Profissional

Ao ser instituído pelo Ministério da Educação (MEC), o Programa Brasil Profissionalizado buscou tornar viável a expansão do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional via oferta, a curto e médio prazo, de recursos financeiros para os Estados brasileiros investirem na ampliação do número de instituições especializadas na educação profissional (Leite, 2019). Para cumprir o objetivo de prestar assistência técnica e financeira em todo território nacional por meio de ações de desenvolvimento e estruturação da EPT, o Programa contou com recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), enquanto a gestão coube à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), vinculados ao Ministério da Educação.

No que diz respeito à forma de execução das atividades previstas, esta deu-se mediante fomento direto ou incentivos para a ampliação e fortalecimento das Redes Públicas Estaduais de Educação Profissional – via convênios ou execução direta – após seleção e aprovação das propostas submetidas à União pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2007).

Sobre a gestão local, de acordo com Viana (2014), houve reconhecida flexibilidade da oferta e ausência de restrições iniciais por parte da União para que os Estados reformulassem seus planos e apresentassem propostas, o que permitiu ao PBP atender diversas necessidades e interesses regionais. Esse cenário foi possível, sobretudo, devido à forte participação dos Estados na formulação inicial do Programa, destacando-se nesse processo, de acordo com o autor, a postura ativa do Fórum de Gestores Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica.

Permitiu-se também certo nível de diferenciação institucional na execução dos projetos, ao mesmo tempo em que se manteve o controle por parte do Governo Federal, que Viana (2014) denomina de estrutura de adesão voluntária condicionada, "[...] uma característica das atuais políticas públicas identificadas pelos estudiosos do federalismo brasileiro." (Viana, 2014, p. 74). Nesse caso específico, a adesão ao Programa Brasil Profissionalizado pelas Unidades da Federação é chamada de voluntária, pois nunca foi declarada obrigatória pelo Governo Federal. Contudo, trata-se de uma adesão condicionada, uma vez que, como citado anteriormente, as Secretarias de Educação que resolvessem fazê-la somente teriam consentimento se cumprissem os pré-requisitos estabelecidos pela União.

Nestas condições, além da adesão formal ao plano de metas Compromisso Todos pela Educação, foram definidos como pré-requisitos para os entes subnacionais a realização de um diagnóstico (composto pela descrição detalhada dos projetos pedagógicos, orçamento detalhado por item de dispêndio, e cronograma de atividades) e a elaboração de um plano de expansão e melhoria da educação profissional (Gonçalves, 2014; Viana, 2014).

Inúmeras Secretarias de Educação tiveram as suas submissões acatadas. Segundo o balanço anual do Ministério da Educação, a aprovação dos projetos em 2009 resultou em 800 milhões investidos somente na reestruturação das redes estaduais de educação profissional (Brasil, 2010). Além dos investimentos advindos do FNDE/MEC, a efetivação dos projetos exigiu investimentos complementares dos Estados. No segundo semestre de 2009, todos os estados brasileiros e o Distrito Federal haviam comprovado a viabilidade físico-financeira para celebrar o convênio com o MEC e feito adesão ao PBP (Brasil, 2009).

Nesta conjuntura, enquanto o Governo Federal se constituía como uma espécie de "parceiro" (Gonçalves, 2014) nos projetos estaduais de articulação entre a formação geral e a formação profissional, também combinava esse perfil à estruturação de um discurso, no âmbito político e ideológico, que apregoava a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) como

vetor de desenvolvimento e "forma de oferecer aos trabalhadores uma formação geral, científica e cultural combinada com a formação técnica dos educandos." (Viana, 2014, p. 63). Dessa forma, o papel do Governo Federal não se resumiu ao financiamento e a fiscalização, pois, como suspeita Viana (2014, p. 60-61),

[...] ao estabelecer o fortalecimento das redes estaduais de educação profissional com uma das ações prioritárias do MEC em relação a essa modalidade, a União pode ter liderado um processo de convencimento junto aos entes subnacionais, em relação à necessidade de expansão dessas redes, o que estimulou a priorização de intervenções por parte dos executivos estaduais, inclusive com recursos próprios, voltadas a ampliar a oferta e a qualidade da educação profissional oferecida por essas redes.

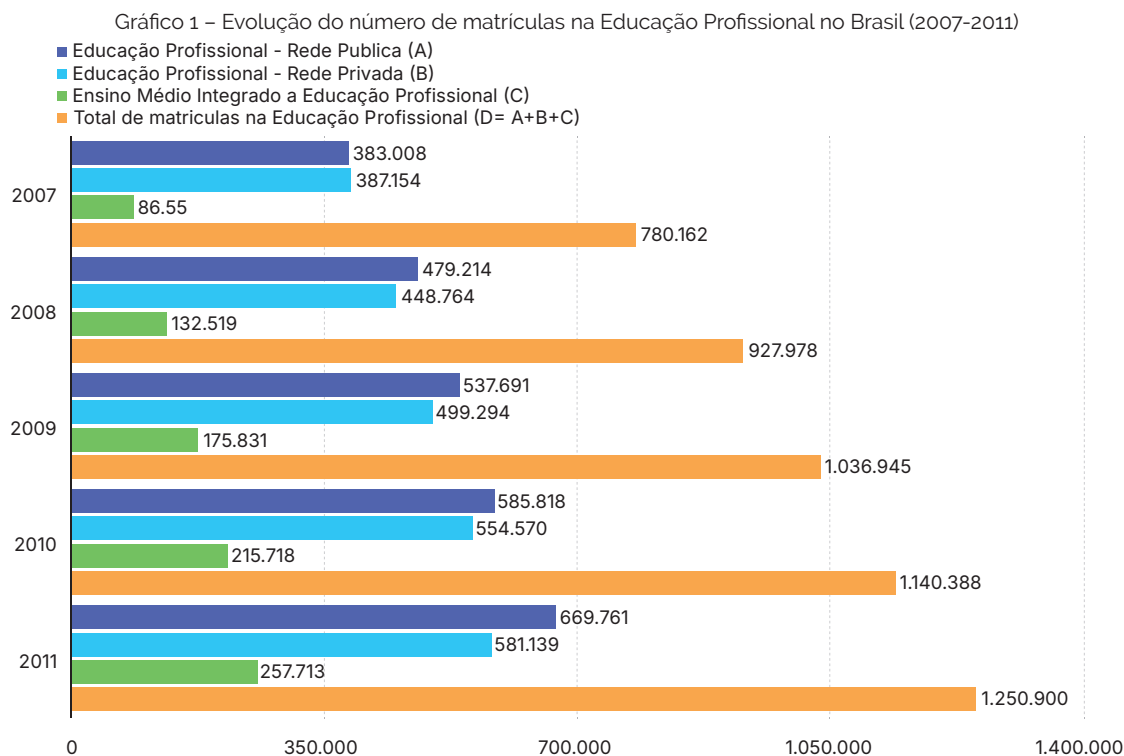
Paralelo a esse panorama, não apenas educacional, mas político, econômico e ideológico, assistiu-se a um aumento significativo na disponibilização de recursos públicos federais para programas, ações e treinamentos no campo da educação profissional em todo país (Deitos; Lara; Zanardini, 2015; Gonçalves, 2014; Viana, 2014). Segundo Deitos, Lara e Zanardini (2015): "Os valores orçamentários executados de 2006 a 2011 dão-nos a dimensão dos recursos públicos envolvidos, avançando-se de um patamar de 1,5 bilhões em 2006 para atingir quase 6 bilhões de reais em 2011." (Deitos; Lara; Zanardini, 2015, p. 994). Conforme o Portal da Transparência, o orçamento continuou em crescimento, e chegou a 10 bilhões em 2020.

Os índices do Censo Escolar da Educação Básica, anualmente realizado pelo Inep, são traduzidos de forma ilustrativa no Gráfico 1 e comprovam um dos principais resultados dos vultosos investimentos financeiros da primeira fase do Programa Brasil Profissionalizado: o impacto direto no número de matrículas na Educação Profissional no Brasil.

Vê-se um crescimento exponencial no número de matrículas na Educação Profissional no Brasil a partir do segundo ano de lançamento do Programa Brasil Profissionalizado, passando, de 2007 a 2011, somente na rede pública, de 393.008 para 669.761 matrículas. Dá-se destaque no Gráfico 1 aos quantitativos apresentados pela Educação

Profissional na forma articulada integrada ao Ensino Médio - ou simplesmente denominado Ensino Médio Integrado (EMI). Essa forma tem, na dependência administrativa estadual, a concentração do maior número de estabelecimentos e, consequentemente, de matrículas.

Conforme dados do Inep (2008), em 2007 o EMI registrava 86.552 matrículas, passando, cinco anos depois, a um total de 257.713, um crescimento percentual de aproximadamente 200%.



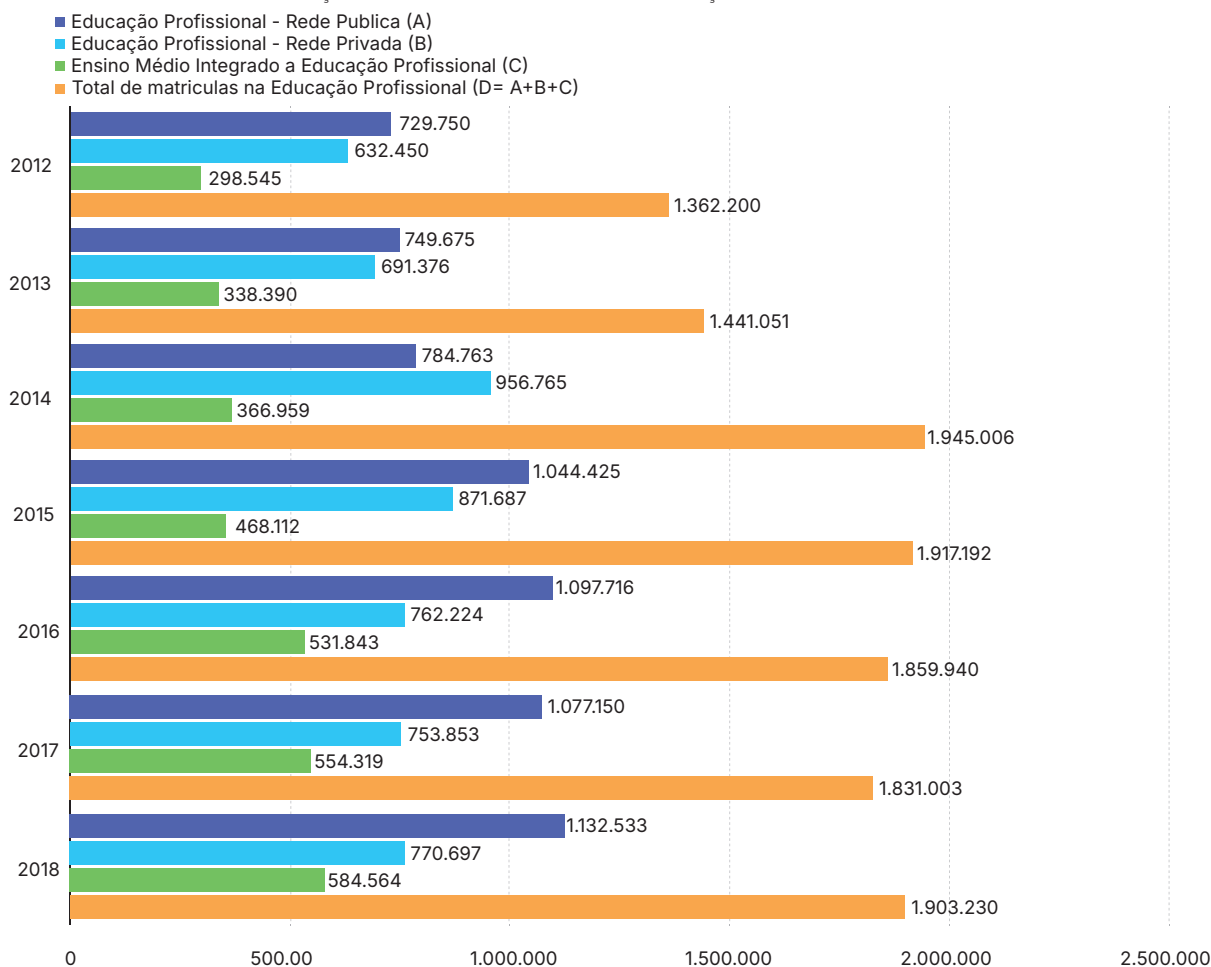
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do Inep (2007 a 2011).

Notas: 1) Total de matrículas na educação profissional: inclui os cursos de EPTNM (subsequente, articulado concomitante e integrado) e FIC (formação inicial e qualificação profissional).

Não obstante os percentuais delineados demonstrem o alcance de um dos objetivos do PBP, efetivou-se no ano de 2011 a sua incorporação ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), fato que se classifica como responsável por iniciar uma segunda fase do Programa Brasil Profissionalizado, marcada pela manutenção da expansão significativa da Educação Profissional em curso no Brasil. A EPTNM continuou em crescimento

no decorrer da segunda década do séc. XXI, atingindo, segundo dados do Anuário Brasileiro de Educação Básica, 1,87 milhão de matrículas no ano de 2018 (sendo 1,1 milhão na rede pública) (Todos pela Educação, 2019). Conforme dados do Inep (2019), desse total, 584.564 matrículas foram realizadas em 2018 somente no Ensino Médio Integrado à Educação Profissional. Houve um percentual de crescimento de 575%, quando comparado ao ano de 2007 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do número de matrículas na Educação Profissional no Brasil (2012-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do INEP (2012 a 2018).

Os dados numéricos relativos aos recursos financeiros e à ampliação da oferta de vagas na EP de 2007 a 2018 estão em consonância com o crescimento almejado no Plano Nacional de Educação (PNE 2014 - 2024), com uma meta final de 5.224.584 matrículas até 2024, deveras superior aos quantitativos já alcançados. O que nos leva a pressupor a continuidade de ações nesse sentido.

3 METODOLOGIA

Esta investigação adotou uma abordagem de caráter qualitativo e exploratório, fundamentada no paradigma da complexidade de Edgar Morin. Esta escolha metodológica justifica-se pela necessidade de analisar o fenômeno da precarização docente de forma integrada, considerando as múltiplas

dimensões históricas, políticas e econômicas. Ademais, o estudo utiliza a técnica da "bricolagem científica", que permite o uso de diversos referenciais teóricos e metodológicos para dar conta de uma realidade multifacetada.

O cenário da pesquisa é composto pela rede de Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) do Ceará, que no momento da pesquisa contava com 123 unidades em funcionamento. A coleta de dados centrou-se em documentos oficiais que abrangem a consolidação da política de EP no Ceará. Foram analisados marcos legais nacionais, como o Decreto nº 5.154/2004, e estaduais, como a Lei nº 12.781/1997 e a Lei nº 14.273/2008.

Levou-se em consideração também a coleta e a leitura de publicações e documentos produzidos pela Secretaria da Educação contendo como temática

a Política Estadual de Educação Profissional e os docentes da Educação Profissional da Rede Estadual de EEEP. Destacaram-se relatórios produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) sobre os Contratos de Gestão firmados, de 2009 a 2022, entre SEDUC/CE e Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec), além de Editais de Seleção dos professores da Base Técnica. Essa seleção se justifica por descreverem as diferentes fases do modelo de financiamento, recrutamento, admissão e organização desse quadro de pessoal docente dentro do sistema estadual de ensino.

Foram utilizadas a compilação da legislação federal e estadual relativa à Educação Profissional e os documentos relativos aos planos, programas e projetos das duas instâncias administrativas, com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Programa Brasil Profissionalizado (PBP) e o Plano Integrado de Educação Profissional e Tecnológica do Estado do Ceará (PIEPT).

Além da legislação, o estudo recorreu a relatórios de acompanhamento de Contratos de Gestão emitidos pela Seplag-CE. As estatísticas do Censo Escolar (Inep) também foram fundamentais para mapear a evolução das matrículas e o perfil dos vínculos contratuais dos docentes ao longo dos anos.

No que se refere aos aspectos éticos, a pesquisa pautou-se pela transparência e pelo respeito aos dados públicos. A metodologia adotada partiu, portanto, dos marcos globais da NGP para o modelo de contratação docente vigente nas EEEP do Ceará.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

No que tange a expansão da Educação Profissional nas Redes Estaduais de Ensino, o Ceará foi, entre os Estados brasileiros, o terceiro a apresentar propostas e se beneficiar com recursos do Programa Brasil Profissionalizado, atrás apenas do Piauí e do Espírito Santo (Brasil, 2008). No Relatório de Gestão 2008 - 2014 da Secretaria da Educação do Estado do Ceará pode-se encontrar a sequência das ações para adesão ao Programa, desde a assinatura do Compromisso Todos pela Educação,

em conformidade com o Decreto nº 6.094/97, a celebração do convênio junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Política Estadual de Educação no Ceará priorizou o Ensino Médio Integrado nos projetos voltados à expansão da oferta de formação profissional, tanto que, como descrito no Relatório de Gestão 2008-2014, em 2007, antes de celebrar o convênio com o Governo Federal, o Governo do Ceará havia instituído os Centros Educacionais para a Juventude – CeJovem.

Quando da criação da Lei Estadual nº 14.273, de 19 de dezembro de 2008, passaram a chamar-se Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP). Ademais, "as EEEP foram implantadas em consonância com o Programa Aprender pra Valer, instituído pela Lei Estadual nº 14.190, de 30 de julho de 2008, que articula e integra o ensino médio à educação profissional como uma de suas formas de efetivação." (Ceará, 2014, p.17). Assim,

Até o ano de 2007 não havia em funcionamento na Secretaria de Educação do Ceará escolas de Ensino Médio de tempo integral com a oferta de cursos técnicos voltados à qualificação profissional. Em 2008, o governo cearense motivado pelo Programa Brasil Profissionalizado mobilizou entidades, articulou educadores, servidores e representantes da sociedade civil para a realização de Conferências Regionais e a culminância da Conferência Estadual de Educação que validou o Plano Integrado de Educação Profissional e Tecnológica do Estado do Ceará com as metas e as ações voltadas à Educação Profissional. Dentre as metas e as ações, destaco a criação das Escolas Profissionais como marco de visibilidade da política desenvolvida no Ceará. (Leite, 2019, p. 88)

O Projeto de Desenvolvimento das Escolas Estaduais de Educação Profissional do Ceará (EEEP), disposto na Lei Estadual nº. 14.273/2008, prioriza a Educação Profissional Técnica de Nível Médio na forma articulada do tipo integrada, regulamentada pelo Decreto nº. 5.154/2004.

A Secretaria Estadual da Educação implantou as primeiras EEEP com recursos próprios e a partir de 2009 - quando aceita a proposta submetida ao Programa Brasil Profissionalizado - passou a receber também recursos do FNDE e a ampliar a reestruturação do Ensino Médio com vistas a expandir a oferta de Cursos Técnicos no Ensino Médio Integrado.

De acordo com a Tabela 1, e segundo dados da Seduc-CE (2017), ainda em 2008, 25 (vinte e cinco) EEEP foram inauguradas, sendo 06 (seis) na capital Fortaleza e as demais distribuídas entre 19 (dezenove) municípios cearenses. Entre 2009 e 2013

foram inauguradas mais 67 (sessenta e sete) EEEP em prédios de antigas escolas regulares adaptados ou em prédios construídos exclusivamente para este fim, chamados de escolas padrão MEC.

Tabela 1 – Evolução e percentual de crescimento do número de Escolas Estaduais de Educação Profissional, de cursos de Ensino Médio Integrado e de municípios atendidos no Ceará - Brasil (2008-2022)

Ano	EEEP	Cursos Técnicos	Municípios	Ano	EEEP	Cursos Técnicos	Municípios
2008	25	4	20	2016	115	53	90
2009	51	13	39	2017	116	53	93
2010	59	18	42	2018	119	52	95
2011	77	43	57	2019	122	52	98
2021	92	51	71	2020	122	52	98
2013	97	51	74	2021	123	52	101
2014	106	53	82	2022	115	53	90
2015	113	52	88	%	360	1125	350

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC-CE, 2020).

Passado o período de formulação e implantação inicial do Projeto das EEEP, o Estado do Ceará destacou-se entre as Unidades da Federação que apresentaram uma evolução significativa na rede de ensino profissional, constituindo uma extensa oferta de Ensino Médio Integrado, composta por escolas em efetivo funcionamento e todas devidamente credenciadas junto ao Conselho Estadual de Educação do Ceará (CEE).

De 2008 a 2022, avançou-se de 25 EEEP para as atuais 123, e o número de Cursos Técnicos integrados ao Ensino Médio passou de 4 (quatro) para um total de 52 (cinquenta e dois). Nesse mesmo intervalo de tempo, o número de municípios atendidos (sedes de EEEP) evoluiu de 20 (vinte) para 101.

Pouco mais de uma década depois do lançamento do Projeto das Escolas Estaduais de Educação Profissional, o Ceará constituiu uma Rede de EEEP. Uma Rede direcionada basicamente a indivíduos jovens que tenham concluído o Ensino Fundamental, permitindo-lhes a conclusão do Ensino Médio mediante a obtenção simultânea de habilitação Profissional Técnica de Nível Médio em um Curso Técnico de determinado Eixo Tecnológico.

A expansão gerou um crescimento exponencial do número de matrículas no EMI: em 2008, por exemplo,

eram 4.181, alcançando em 2021 um total de 57.231 matrículas. Depreende-se que o aumento da oferta de vagas no Ensino Médio Integrado foi acompanhado de uma nova demanda: professores para lecionar as disciplinas da base técnica do currículo integrado em diversas áreas do conhecimento, os chamados professores da Base Técnica.

O quadro de elevação da demanda por docentes para a Educação Profissional contribui para o debate sobre questões que ganham proeminência em nível não apenas local, mas nacional. Isso porque, a partir de 2007, a abertura de uma ampla gama de cursos de formação profissional, seguida da necessidade de pessoal docente nessa modalidade, deu-se por incentivos do Governo Federal e abrangeu todo o Brasil, incluindo não apenas a oferta de cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTMN), mas também cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), além daqueles que exigem do docente a formação prévia em Nível Superior, ou seja, os cursos de Educação Tecnológica de Graduação e Pós-Graduação.

Entre as questões vindas à tona, algumas merecem maior enfoque, como a carência de docentes qualificados para atuar na Educação Profissional, os embates em torno de qual deve ser a formação

mínima obrigatoria exigida a esses profissionais, para que, consequentemente, possam ser delineados requisitos mínimos de ingresso na carreira e, por fim, qual o tipo de recrutamento, seleção e de contratação que lhes convém.

Por ora, a fragmentação do pessoal docente é outra tendência que invade o contexto dos trabalhadores da educação e se efetiva no ambiente de trabalho das Escolas Estaduais de Educação Profissional do Ceará, onde se identificam professores com regimes e contratos diferentes, conforme evolução quantitativa detalhada na Tabela 2. São eles: - professores da base nacional comum curricular efetivos (concursados); professores da base nacional comum curricular temporários (contratados) e professores da base técnica terceirizados (celetistas).

Observa-se, pela Tabela 2, uma significativa discrepância entre o número de professores da base propedêutica efetivos e o número de temporários,

com mudanças a partir de 2015, mas sem alterar efetivamente o cenário.

Constata-se que algumas das condições impostas aos trabalhadores pela reestruturação produtiva têm sido descritas em inúmeros ambientes organizacionais, para além do setor produtivo, invadindo inclusive a esfera pública. Em consonância com um cenário mundial de precarização das relações de trabalho, prevalece no Brasil a generalização dessas condições regressivas para o trabalhador, a flexibilização na legislação social e trabalhista, além da consequente diversificação nas formas de contratação de recursos humanos (Pochmann, 2020).

No sistema público de ensino, por exemplo, "os trabalhadores em educação têm vivenciado, de forma intensa, práticas políticas que denotam a tentativa de torná-los flexíveis e colaboradores com o processo de reforma social e de reprodução do capital" (Rodrigues, 2006, p. 75).

Tabela 2 – Evolução do número de docentes atuantes no Ensino Médio Integrado nas Escolas Estaduais de Educação Profissional do Ceará, por tipo de relação contratual- Brasil (2008-2021)

Ano	Professores da base propedêutica efetivos	Professores da base propedêutica temporários	Professores da base técnica terceirizados
2008	-	-	93
2009	286	1015	224
2010	203	965	485
2011	313	995	888
2021	369	1312	1046
2013	323	1478	1218
2014	454	1552	1336
2015	608	1476	1422
2016	634	1460	1357
2017	651	1557	1375
2018	633	1552	1397
2019	618	1666	1415
2020	597	1520	1345
2021	591	-	1395

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP e dados coletados na Coordenadoria de Educação Profissional (COEDP) da Secretaria de Educação do Ceará (Seduc).

Sobre os Professores da base Técnica, as formas de recrutamento autorizadas pela Seduc-CE na fase inicial do Projeto EMI (2008 – 2009) resultaram em profissionais inseridos como docentes de formas

diferenciadas, quais sejam: convite, processo seletivo ou remanejamento de função anterior. Contudo, prontamente, em 2009, para ministrar os conteúdos curriculares e atender às demandas administrativas

específicas dos Cursos Técnicos, o Governo Estadual optou pela contratualização nos moldes propostos pela Nova Gestão Pública da qual adveio todo o ciclo de especificidades, em termos trabalhistas.

Apesar das EEEP serem instituições de ensino públicas, não foi identificado um plano de estruturação de um corpo docente efetivo em relação ao docente da Base Técnica, sendo ausente um vínculo trabalhista dessa classe profissional com o Estado, permanecendo o regime contratual via CLT. Instável e flexível, o contrato vigente, bem como a liberação da gestão de recursos humanos das EEEP para Organizações Sociais, tem sido questionados por docentes, pesquisadores e representantes da Associação dos Professores de Educação Profissional da Rede Estadual do Ceará (APROTECE). Contudo, a Secretaria da Educação do Ceará renova, desde o ano de 2009, o Contrato de Gestão com o Instituto Centro de Ensino Tecnológico.

A análise dos resultados revela que a expansão da Educação Profissional no Ceará, iniciada em 2008 com a criação das EEEP, foi acompanhada por uma mudança drástica na gestão dos recursos humanos. O estado destacou-se nacionalmente pela rapidez na adesão ao Programa Brasil Profissionalizado, o que permitiu o crescimento exponencial de 25 para 123 escolas em pouco mais de uma década. No entanto, essa “vitrine” de eficiência esconde uma fragmentação profunda do quadro docente, em que coexistem professores efetivos, temporários e terceirizados com direitos e deveres distintos.

A figura do “Professor da Base Técnica” é o exemplo paradigmático dessa precarização. Identificou-se que a SEDUC-CE optou pela contratualização via Organização Social (Centec) para suprir a demanda desses profissionais, em vez de realizar concursos públicos. Isso resultou em uma classe docente sem vínculo direto com o Estado, regida pela CLT, contratados como horistas, com duração vinculada à oferta dos cursos.

A contratualização via Centec apresentou um crescimento vultoso de recursos, ao saltar de R\$ 4,1 milhões em 2009 para R\$ 120,2 milhões em 2022 apenas para o projeto de Ensino Médio Integrado. Esse repasse sistemático de recursos públicos para uma

entidade privada ilustra a “desresponsabilização” do Estado em relação à gestão direta do trabalho docente.

Observou-se que a taxa de rotatividade e a subocupação são marcas de um mercado educacional gerido por OS. A identidade profissional é diluída, pois esses trabalhadores deixam de ser reconhecidos como uma classe única para serem vistos como prestadores de serviço efêmeros.

Esse cenário corrobora a tese de que a NGP no Ceará precariza as condições laborais ao utilizar a flexibilidade como eufemismo para a retirada de direitos. O resultado é uma trajetória de trabalho marcada por incertezas.

Por fim, os dados mostram que a expansão da oferta de vagas no Ensino Médio Integrado não foi acompanhada por um plano de estruturação de carreira para os docentes técnicos. Pelo contrário, a renovação ininterrupta dos contratos de gestão com o Centec desde 2009 indica uma opção política pela manutenção da instabilidade. Essa realidade fere o princípio de valorização do magistério e compromete a qualidade da educação profissional a longo prazo. A discussão aqui apresentada evidencia que a modernização gerencial tem um custo social elevado para estes trabalhadores da educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas educacionais no Ceará, operadas sob a lógica da Nova Gestão Pública, consolidaram um modelo de gestão que prioriza a eficiência métrica sobre a dignidade do trabalho docente. Ao longo de mais de uma década, a expansão das Escolas Estaduais de Educação Profissional ocorreu de forma dissociada de uma política de valorização e estabilidade para o magistério da base técnica. A tese central, de que as transformações mundiais do trabalho favorecem a precarização local, foi confirmada pela análise dos vínculos laborais nas EEEP.

Identificou-se que a contratualização via Organizações Sociais transformou o docente em um recurso flexível, submetido às oscilações da carga horária semestral. Este cenário de “ganho de deveres e ausência de direitos” gera uma instabilidade que

ultrapassa os muros da escola e atinge a trajetória de vida desses profissionais. A fragmentação de papéis e vínculos impede a construção de uma identidade profissional sólida, essencial para o fortalecimento da categoria de trabalhadores da educação.

A eficácia demonstrada no aumento do número de escolas e matrículas não pode ser usada para justificar a manutenção de contratos terceirizados e precários. É urgente que o debate sobre a Educação Profissional retome o elo entre a qualidade pedagógica e a segurança laboral dos educadores.

Como indicação para estudos futuros, recomenda-se a análise dos fatores motivacionais e do impacto da polivalência na saúde mental dos docentes das EEEP. A lacuna identificada sobre o profissional docente sob a ótica das relações de trabalho deve continuar sendo preenchida por pesquisas que priorizem o humano sobre o gerencial.

Reitera-se que não se faz oposição à importância da formação técnica, mas sim à forma como a gestão pública tem desresponsabilizado o Estado em relação aos seus trabalhadores. A tese de que as reformas das últimas três décadas precarizam o docente da base técnica no Ceará permanece como um alerta crítico para os gestores e para a sociedade civil.

A análise fundamentada no paradigma da complexidade revela que os embates entre direitos e modelos de gestão são, em última instância, disputas por visões de mundo e de educação. A busca por uma Educação Profissional de qualidade passa, necessariamente, pela constituição de um quadro permanente e efetivo de professores, pois não há qualidade educacional plena sem a valorização e estabilidade de quem ensina, especialmente em uma modalidade que exige alta especialização como a Educação Profissional.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, pp. 539-564, 2005.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Brasília-DF, 1995.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio**. Documento base. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, 2007.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 9, de 29 de fevereiro de 2008**. Estabelece os critérios e os procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários [...] ao Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF: FNDE, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, n. 45, p. 49-95, 1998.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Relatório de Gestão "O pensar e o fazer da educação profissional no Ceará – 2008 a 2014"**. Fortaleza, 2014.

DEITOS, Roberto Antônio; LARA, Ângela Mara de Barros; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 133, p. 985-1001, 2015.

GONÇALVES, Matheus Cubel Queiroz. **Análise do Brasil Profissionalizado: O repasse de recursos da União para os estados entre 2008 e 2012**. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LEITE, Maria Cleide da Silva Ribeiro. **O projeto professor diretor de turma e a profissionalidade docente nas escolas estaduais de educação profissional do Ceará**. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

LEITE, Maria Cleide da Silva Ribeiro; ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra. Ensino Médio, Educação Profissional e Programa Brasil Profissionalizado: avanços e retrocessos na política educacional. **e-Mosaicos**, v. 8, n. 19, p. 132-146, 2019.

MORIN, Edgar. **El Método 1, La naturaleza de la naturaleza**. Madrid, Ediciones Cátedra, 1981.

NEWMAN; CLARKE. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. **Educ. rev.**, Curitiba, n. spe_1, p. 17-35, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, pp. 36-49, 2005.

POCHMANN, Marcio. Tendências estruturais do mundo do trabalho no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1 p. 89-99, jan. 2020.

RODRIGUES, Fernanda Ferreira Belo. **Changes in work and action of workers in trade union education**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019**. São Paulo: Moderna, 2019.

VIANA, Cláudia Ferreira de Maya. **A coordenação federativa no Programa Brasil Profissionalizado**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

NEWMAN; CLARKE. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

Ana Léa Bastos Lima ¹
Luiz Augusto Gomes Filgueira ²

BETWEEN THE RIGHT TO EDUCATION AND INVISIBILITY: enrollment extensions of the Ceará state school system

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar os desafios da oferta de Ensino Médio nos territórios rurais, investigando o funcionamento das extensões de matrícula da rede estadual de ensino do Estado do Ceará a partir da perspectiva do direito à educação e os desafios de sua implementação em âmbito do regime de colaboração entre os entes municipais e estadual. Trata-se de uma pesquisa qualitativa (Bogdan; Biklen, 1994; Ghedin; Franco, 2011; Minayo, 2001) do tipo estudo de casos múltiplos (Yin, 2001; Alves-Mazzotti, 2006). A análise fundamentou-se nas categorias teóricas de Território, Gestão Escolar, Desigualdades Educacionais e Direito à Educação. As fontes desta pesquisa são documentos oficiais e dados primários, obtidos em campo por meio de entrevistas semi-estruturadas (Gil, 2002; Lakatos; Marconi, 2003) e de roteiros de observação das cinco unidades escolares e 21 extensões de matrícula. A pesquisa evidenciou que a implementação das extensões de matrícula ocorre de maneira heterogênea e, embora esta oferta garanta o direito ao acesso à educação, a maneira como se desenvolve, há quase três décadas, promove desigualdades de tratamento educacional no interior da rede estadual de ensino.

Palavras-chave: Extensões de Matrícula. Direito à Educação. Ensino Médio. Ceará.

Abstract

This article aims to analyze the challenges of providing upper secondary education in rural territories, based on a study of the functioning of 'enrollment extensions' within the Ceará state school system. It examines the issue from the perspective of the right to education and the implementation challenges within the framework of the collaboration regime between state and municipal governments. This study is a qualitative research effort (Bogdan; Biklen, 1994; Ghedin; Franco, 2011; Minayo, 2001) utilizing a multiple case study design (Yin, 2001; Alves-Mazzotti, 2006). The analysis is grounded in the theoretical categories of Territory, School Management, Educational Inequalities, and the Right to Education. Official documents and primary field data—gathered via semi-structured interviews (Gil, 2002; Lakatos; Marconi, 2003) and observation checklists of five school units and 21 enrollment extensions—serve as the basis for this research. The evidence shows that these extensions are implemented unevenly and, despite securing the right to education access, their trajectory over almost three decades has generated educational inequalities within the state school system.

Keywords: Enrollment Extensions. Right to Education. Upper Secondary Education. Ceará.

1 Doutora em Educação (PPGE – UECE). Professora da rede estadual de ensino do Ceará. Email: ana.lima13@prof.ce.gov.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0847-8845>.

2 Especialista em tradução pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor da rede estadual de ensino do Ceará. Email: luiz.filgueira79@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4219-2342>.

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem por objetivo analisar os desafios da oferta de Ensino Médio nos territórios rurais, investigando o funcionamento das extensões de matrícula da rede estadual de ensino do Estado do Ceará a partir da perspectiva do direito à Educação e os desafios de sua implementação em âmbito do regime de colaboração entre os entes municipais e estadual.

Em 2019, realizou-se uma pesquisa qualitativa (Bogdan; Biklen, 1994; Ghedin; Franco, 2011; Minayo, 2001) do tipo estudo de casos múltiplos (Yin, 2001; Alves-Mazzotti, 2006) que resultou na tese *Escolas invisíveis: as extensões de matrícula de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará* (Lima, 2020), defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE – UECE).

A referida pesquisa analisou como se processa a oferta de Ensino Médio regular nas extensões, investigando as dimensões de acesso, tratamento e desempenho, com o foco no papel da gestão escolar e educacional no desenvolvimento desta oferta. A análise fundamentou-se no diálogo entre as categorias teóricas *Território*, *Gestão Escolar* e *Desigualdades Educacionais*. As fontes desta pesquisa abrangeram três eixos principais: documentos oficiais³, que fundamentam a compreensão das estratégias de gestão estadual para esta oferta; indicadores socioeconômicos e educacionais, referentes aos municípios e escolas selecionados; e dados primários, obtidos em campo por meio de roteiros de observação das unidades escolares e entrevistas semiestruturadas (Gil, 2002; Lakatos; Marconi, 2003).

A pesquisa de campo⁴ foi realizada em cinco escolas estaduais e 21 extensões de matrícula, abrangendo

cinco municípios de diferentes regiões do estado. No total, o estudo contou com 98 sujeitos, incluindo estudantes (44 alunos), familiares (20 responsáveis, majoritariamente mães de alunos) e docentes (22 professores). No âmbito da gestão escolar e educacional, participaram cinco diretores, dois coordenadores escolares, um ex-diretor e três representantes de instâncias executivas e regionais.

No Ceará, as extensões de matrícula constituem uma estratégia de descentralização do ensino. Embora estejam oficialmente matriculados em uma unidade da sede (escola-sede), os estudantes residentes em distritos rurais realizam suas atividades letivas na própria localidade ou em distritos próximos que atuam como núcleos de convergência territorial, assegurando, desta forma, o acesso escolar.

Originalmente conhecido como anexo escolar⁵, esse modelo de oferta surgiu na década de 2000 para suprir a carência de Ensino Médio em localidades sem escolas estaduais, notadamente em regiões rurais. Embora funcionem frequentemente em prédios cedidos pelos municípios, devido à maior capilaridade dessa rede de ensino, essas turmas também ocupam estruturas adaptadas e, por vezes, improvisadas. Algebaile (2009) e Vidal e Vieira (2016) denominam essa oferta como "invisível" pelo fato de as matrículas figurarem nas escolas-sede, o que impede a identificação específica dessas turmas nas estatísticas do Censo Escolar, por exemplo⁶. Algebaile (2009) ao analisar a ampliação de vagas na rede municipal de ensino de Fortaleza, reflete:

A invisibilidade dessas escolas, ao que tudo indica construída por recursos administrativos, pelos dados estatísticos e pelo discurso governamental, é a invisibilidade de parte fundamental do que é o país. (p. 306)

3 Leis, Decretos, Regimentos Interno, Parecer, Diário Oficial, Editais, dados educacionais, dentre outros.

4 A pesquisa de campo foi realizada entre os dias 23 de abril e 27 de junho de 2019, cobrindo uma distância total de 3.136 km. O itinerário incluiu passagens por cinco municípios e 21 distritos, iniciando-se em São Gonçalo do Amarante — ponto mais próximo a Fortaleza — e encerrando-se em Viçosa do Ceará, o destino mais distante da capital.

5 Os termos extensão de matrículas ou anexos escolares são denominações próprias do estado do Ceará. Embora o Censo Escolar não disponha de uma forma de captar este tipo de oferta, acredita-se que outros estados da federação possuem ofertas de ensino médio em situações similares, podendo ou não ter denominação distinta. Podemos estabelecer que o termo "Extensão de Matrícula" se refere na oferta administrativa da vaga em uma unidade vinculada a uma escola-sede. Já o termo "Anexo Escolar", podemos associar ao espaço físico (prédio) e à estrutura satélite de uma unidade central.

6 Algumas informações sobre as extensões são acessíveis em documentos escolares e através do Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE), que é uma plataforma utilizada pela Secretaria de Educação para armazenamento e administração de dados da rede estadual de ensino. O SIGE congrega informações de oferta, matrícula, desempenho acadêmico, lotação de professores, dentre outras.

No campo da pesquisa educacional, o tema dos anexos escolares é frequentemente discutido no contexto da expansão da educação básica, especialmente no que se refere ao nível médio em áreas rurais e periféricas, onde o Estado utiliza "escolas-sede" para gerir turmas em localidades distantes de sua rede física.

A revisão de literatura, realizada em 2019 e atualizada em 2025, evidenciou a escassez de produções científicas sobre o tema. Além da tese (Lima, 2020) que fundamenta este trabalho e dos artigos dela derivados (Lima, Vieira e Vidal, 2022 e 2023), destacam-se os estudos de Vidal e Vieira (2016) e Algebaile (2009). Ao analisarem o atendimento nas redes estadual e municipal, respectivamente, as autoras evidenciam as especificidades e os desafios desse modelo de atendimento. Ainda neste levantamento, foram identificadas uma tese e duas dissertações sobre a temática. A tese (Silva, 2021) analisa a condição docente em extensões de matrícula no Sertão dos Inhamuns (CE) sob a ótica da relação território-trabalho, com foco na rede estadual e no Ensino Médio. Quanto às dissertações, a primeira investiga os anexos da rede municipal de Belém-PA (Lopes, 2007), enquanto a segunda aborda o tema de forma tangencial no ensino fundamental em São Luís-MA (Silva, 2016)

Verificamos, ainda, dois artigos focados nas práticas docentes em anexos escolares de nível médio. O primeiro (Dias de Oliveira, 2020) analisa as experiências pedagógicas de professores em um anexo rural no município de Juazeiro-BA. O segundo (Meneses, Silva e Lopes, 2024) investiga as condições do trabalho docente em turmas noturnas que funcionam em um anexo de escola do campo no Piauí.

Embora o anexo escolar figure como *locus* de investigação em outras pesquisas, nota-se uma ausência de trabalhos que o tomem como objeto central, especialmente no Ensino Médio, evidenciando uma lacuna de pesquisa em âmbito nacional e estadual.

Diante da constatação dessa lacuna, este artigo propõe-se a ampliar as discussões sobre a temática. Além desta introdução — que apresenta

os objetivos, a justificativa e os percursos metodológicos da pesquisa —, o trabalho traz uma breve contextualização sobre a implementação das extensões de matrícula no Ceará, evidenciando os desafios desse tipo de oferta sob a ótica da pactuação e colaboração entre municípios e estado para a garantia do direito constitucional à Educação Básica. Por fim, as considerações finais reúnem os principais achados da investigação e apontam perspectivas para novos estudos sobre o tema.

2 AS EXTENSÕES DE MATRÍCULA DA REDE ESTADUAL DO CEARÁ: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

No cenário brasileiro, e mais especificamente no Ceará, essas unidades surgem como uma estratégia de gestão para atender às regiões rurais de baixa densidade demográfica. Desse modo, expande-se a oferta de Ensino Médio para localidades onde a escola sede não comporta a demanda, sobretudo em decorrência de barreiras territoriais

É importante destacar que o sistema educacional cearense se estrutura sob um regime de colaboração consolidado, no qual a oferta do Ensino Fundamental é delegada quase exclusivamente às redes municipais, enquanto o Ensino Médio permanece sob responsabilidade da esfera estadual. Conforme apontam Vieira e Vidal (2013), essa divisão de competências tornou-se uma prática institucionalizada no estado a partir da década de 1990, refletindo um pacto federativo bem definido.

O escopo de atendimento das extensões na rede estadual é diversificado, abrangendo desde o Ensino Médio regular e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) até contextos específicos, como a educação escolar indígena, o suporte especializado a pessoas com deficiência e o ensino em ambientes de restrição de liberdade (presídios, cadeias e centros socioeducativos). Embora essas unidades respondam a múltiplas necessidades sociais, este estudo concentrou sua análise exclusivamente nas turmas de Ensino Médio regular, segmento com maior representatividade e volume de alunos dentro da estrutura de ensino do Estado.

Em 2017, a rede estadual do Ceará contava com 353 anexos e 31.927 matrículas totais, sendo que as extensões de turmas de Ensino Médio regular, foco desta amostra, respondiam por 19.466 alunos (cerca de 17% do total da etapa). Para 2026, observa-se uma redução no número de extensões para 237 unidades, que hoje abrigam 19.907 estudantes. Diferentemente do cenário de 2017, os dados obtidos para 2026 não discriminam as matrículas por modalidade de ensino, inviabilizando o isolamento do segmento regular e permitindo apenas a comparação entre os números globais de matrículas dessa oferta.

A investigação não localizou uma normativa exclusiva voltada à regulamentação das extensões de matrícula, para além do disposto nas portarias anuais de regulamentação da matrícula da rede estadual, publicadas em Diário Oficial do Estado (DOE). Contudo, a portaria de matrícula para o ano letivo de 2016, veiculada no final de 2015, apresenta diretrizes gerais sobre o tema:

Poderá haver oferta de turmas por uma escola estadual para além das dependências do seu prédio. Neste caso, configura-se a existência do que se denomina de extensão de matrícula. **2 Somente casos excepcionais justificarão a abertura de turmas como extensão de matrícula, considerando principalmente dificuldades de deslocamento dos alunos por meio do transporte escolar.** ³ Diante da real necessidade, a abertura de turmas como extensão de matrícula deverá ser feita em prédio que apresente condições de funcionamento pedagógico e de segurança, de preferência prédio escolar da rede municipal por meio de parceria com o poder público municipal. ⁴ A autorização da abertura de turmas como extensão de matrícula será feita pela Crede/Sefor em consonância com o(a) diretor(a) da escola demandante e em articulação com a área de Gestão Escolar da Codea/ SEDUC. **5 Serão apresentadas orientações complementares a este anexo para balizar a tomada de decisões sobre a abertura de turmas como extensões de matrícula.** (Ceará, 2015, p. 40. Grifo nosso)

O texto do item 5, acima destacado, previa a publicação de instruções suplementares para nortear a criação de turmas em extensões de matrícula. Todavia, buscas realizadas nos Diários Oficiais não revelaram a existência de tal regulamentação. Observou-se que,

nas portarias dos anos subsequentes, o conteúdo sobre as extensões foi replicado, porém com a supressão do referido dispositivo.⁷

Foram realizadas entrevistas⁸ com representantes da Secretaria da Educação Básica do Ceará (Seduc), com o objetivo de identificar as situações determinantes para a criação das extensões de matrícula, tomando como base o disposto no item 2 da portaria mencionada.

Sobre essa dinâmica, o Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios da SEDUC à época esclarece que a criação dos anexos responde a uma necessidade estritamente geográfica e de demanda local. Segundo o gestor, essas unidades visam atender a populações majoritariamente rurais que enfrentam grandes dificuldades de deslocamento até a escola estadual regular mais próxima. O secretário ressalta, ainda, que a maior capilaridade da infraestrutura das redes municipais viabiliza esse atendimento, razão pela qual praticamente todas as extensões de Ensino Médio funcionam em prédios cedidos pelos municípios por meio de parcerias com o poder público local.

A configuração das extensões de matrícula responde, essencialmente, a critérios de territorialidade e à necessidade de suprir a carência de escolas estaduais em determinados distritos. Esse modelo funciona por meio de cooperação mútua entre Estado e municípios, sob a liderança das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede)⁹. Dada a inexistência de um convênio único que englobe todos os municípios cearenses, as Credes assumem a responsabilidade, estabelecendo parcerias específicas de acordo com a demanda local e as orientações da Seduc, conforme explica o Secretário Executivo:

Você não vai encontrar nenhum tipo de convênio de formalização de ocupação de prédio municipal para funcionamento de extensão de matrícula, [...] isso passa por uma articulação muito própria da Crede que verifica a necessidade e articula com o prefeito

⁷ Após a publicação do referido inciso 5º, foram verificadas todas as portarias de matrícula até 2026 e não há indicação de normativas mais específicas.

⁸ Todas as citações dos sujeitos são oriundas de entrevistas realizadas entre abril e junho de 2019.

⁹ A CREDE é a instância intermediária entre a SEDUC e sua rede de escolas, representando a Secretaria nos municípios sob sua abrangência. Ao todo, são 20 regionais distribuídas no território cearense e a Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR), que funcionam como órgãos de execução em âmbito regional e local. (Lima, 2020)

e com o secretário municipal [...] e consegue viabilizar a ocupação desse prédio [...] e há um acordo, em alguns casos, há exigência do município no sentido da manutenção dos serviços desse prédio.

DiantedoprotagonismodasCredesnaimplementação dos anexos, a escolha da amostra teve como ponto de partida o levantamento do número de matrículas em extensões por coordenadoria regional.

Em 2017, com exceção da regional de Maracanaú (Crede 1), todas as demais coordenadorias mantinham turmas de extensão para o Ensino Médio. Destaca-se que sete dessas regionais somavam, individualmente, mais de mil alunos em anexos. A Crede 2, sediada em Itapipoca, detinha a maior participação (representando aproximadamente 15,7% do segmento, com 3.054 matrículas), seguida pela Crede 12, em Quixadá, com 11,3% (2.204 alunos). Outros polos expressivos foram as Credes 4, 5, 6, 7 e 15, com contingentes que variavam entre 1.024 e 1.819 estudantes. Os menores registros de matrícula em extensões ocorreram na Sefor e na Crede 20 (Brejo Santo), com apenas 83 e 80 alunos, respectivamente, cada uma dessas regionais respondia por aproximadamente 0,4% do total de estudantes vinculados a anexos no estado.

Considerando o universo de anexos elegíveis para a amostra — especificamente aqueles com oferta de Ensino Médio regular —, selecionaram-se cinco unidades vinculadas às regionais que apresentaram os maiores índices de extensões de matrícula em

2017. A distribuição dessas escolas contemplou diferentes Regiões de Planejamento¹⁰, critério adotado para assegurar a diversidade territorial. O objetivo foi identificar como as especificidades regionais podem influenciar o processo de implementação das extensões.

Por fim, a composição da amostra baseou-se em três critérios fundamentais: 1) a vinculação a uma das CREDES com maior contingente de matrículas em extensões; 2) a representatividade das Regiões de Planejamento, priorizando áreas com perfis socioespaciais distintos, tais como Grande Fortaleza, Litoral, Sertão e Serra; e 3) a inclusão dos municípios e das escolas com o maior número de estudantes em anexos.

A partir da aplicação desses critérios, a amostra definida contou com cinco escolas em localidades distintas: Granja, situada na região Litoral Norte, mas sem costa marítima; Viçosa do Ceará, localizada na Serra de Ibiapaba; Amontada, escolhida para representar o território litorâneo; Boa Viagem, situada na paisagem do sertão cearense e detentora do maior número de extensões e estudantes do estado; e São Gonçalo do Amarante, integrante da região da Grande Fortaleza e cidade mais próxima à capital com essa modalidade de ensino. Abaixo, o quadro 1 apresenta dados dos anexos das escolas da amostra.

Quadro 1 – Dados das Extensões de Matrícula da amostra de 2017 e 2026.

Municípios	Escolas-Sede	Nº Extensões de Matrícula		Nº de Matrícula	
		2017	2026	2017	2026
Amontada	Escola 1	4	4	702	504
São Gonçalo do Amarante	Escola 2	2	2	213	209
Granja	Escola 3	4	5	808	742
Viçosa do Ceará	Escola 4	3	3	611	392
Boa Viagem	Escola 5	8	7	688	387
Total		21	21	3022	2231

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do SIGE.

10 A regionalização atual dos municípios adotada pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) é composta por 14 Regiões de Planejamento, sendo as mesmas: Cariri, Centro Sul, Grande Fortaleza, Litoral Leste, Litoral Norte, Litoral Oeste / Vale do Curu, Maciço de Baturité, Serra da Ibiapaba, Sertão Central, Sertão de Canindé, Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns, Sertão de Sobral e Vale do Jaguaribe. Estas regiões foram criadas a partir de aspectos semelhantes vinculados as características geoambientais, socioeconômicas, culturais e de rede de fluxos dos municípios. (Ceará, IPECE, 2016)

3 DESAFIOS PERSISTENTES: O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS EXTENSÕES DE MATRÍCULA

Amplos e diversificados são os desafios na implementação das extensões e em seu desenvolvimento cotidiano. A pesquisa de campo evidenciou que há grande disparidade nos padrões de atendimento: a oferta é marcada por uma profunda heterogeneidade, apresentando variações em infraestrutura, disponibilidade de recursos humanos e níveis de complexidade de gestão, entre outras questões (Lima, 2020).

Destacamos, ainda, que a gestão escolar enfrenta entraves na relação estado-município, que repercutem desde a administração central até a esfera das relações políticas e operacionais locais.

Embora a capilaridade das extensões de matrícula no território promova a democratização do acesso, essa garantia representa apenas a dimensão inicial do direito à educação. Conforme estabelece o Artigo 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 (CF), a atuação estatal não deve se limitar à oferta de vagas, mas obrigatoriamente assegurar um “padrão de qualidade”. Assim, a simples abertura de vagas no Ensino Médio não esgota o dever constitucional se não houver as condições necessárias para o desenvolvimento do ensino em sua plenitude.

Entre os entraves da oferta em extensões, a consolidação do direito à educação de qualidade desponta como o principal desafio. Se por um lado a implementação dos anexos garante a dimensão inicial desse direito — o acesso à rede formal —, por outro, trata-se apenas do ponto de partida. Torna-se necessária uma trajetória de políticas públicas que direcione essa garantia regulatória para o tratamento cotidiano dispensado a essa modalidade.

Boto (2005) desenvolve uma hipótese baseada na analogia entre a evolução dos direitos humanos e a do direito à educação. A autora esclarece que, a partir da evolução dos direitos humanos — tidos como conquistas históricas da modernidade —, é possível perceber um paralelo na legislação educacional. Assim, ela estabelece três gerações e seus impactos na escola: na primeira, os direitos relacionam-se

à liberdade e igualdade civil, traduzindo-se no direito universal de acesso à educação formal e na oportunidade de frequentar a escola pública. A segunda geração, impulsionada pelas demandas sociais por igualdade material, foca na qualidade do ensino e no atendimento às diferentes classes que compõem a escola. A terceira, delimitada a partir da Declaração dos Direitos Humanos (1948), atende ao direito subjetivo e a novas reivindicações de grupos minoritários, que demandam a defesa de sua identidade na diversidade.

Assim, o campo educacional volta-se para a discussão sobre a diversidade, estabelecendo a garantia do direito à educação para aqueles grupos que, no passado, não foram representados na gama de direitos oferecidos até então nos sistemas de ensino. São impulsionadas as políticas afirmativas que visam assegurar a equidade para grupos historicamente marginalizados: negros, homossexuais, pobres, entre outros que foram sendo negligenciados pelos direitos de primeira e segunda geração. Tal perspectiva abrange, igualmente, as populações rurais, sistematicamente desassistidas em seu direito à educação

O embate entre a democratização do acesso e a manutenção da qualidade escolar frequentemente sustenta a premissa de que a inclusão de grupos marginalizados comprometeria o nível do ensino. Entretanto, essa visão ignora a natureza histórica das conquistas sociais.

No debate acadêmico sobre a universalização escolar, é recorrente a tese de que a abertura do sistema a grupos historicamente excluídos resultaria em uma perda de qualidade. Todavia, como adverte Bobbio (2004), os direitos humanos não emanam de uma abstração pedagógica, mas consolidam-se a partir de tensões e conjunturas sociais reais. Portanto, o acesso à educação não deve ser reduzido a métricas puramente técnico-pedagógicas. Seguindo as ideias de Azanha (2004), compreende-se que tais critérios de avaliação muitas vezes mascaram preconceitos de classe, ignorando que a escola contemporânea cumpre uma função social distinta daquela que outrora atendia apenas às elites.

Ainda sobre o tema, Cury (2008) examina a Educação Básica sob as dimensões conceitual, jurídica e organizacional, compreendendo-a como um direito fruto de disputas históricas. Para o autor, esse processo foi moldado por tensões políticas e ideológicas que visavam atender às exigências de uma sociedade em reconstrução após a queda do regime militar. Tal concepção educacional, anunciada pela C. F. de 1988 e consolidada pela LDB nº 9.394/96, estabelece uma estrutura organizada da Educação Infantil ao Ensino Médio. Essa reestruturação demanda profundas mudanças institucionais, especialmente no financiamento da educação pública, visando universalizar esse direito e concretizar o pacto federativo firmado no processo de redemocratização.

Segundo o autor, o conceito de Educação Básica vincula-se à ideia de "comum" em oposição direta às estruturas de exclusão. Esse sentido consagra a educação como um direito universal, assegurando o acesso a saberes socialmente relevantes como premissa indispensável ao exercício da cidadania. Nesse contexto, a expansão dos direitos humanos, entre eles o de acesso à educação, torna-se condição política *sine qua non* para a consolidação de um ambiente democrático.

Os autores dialogam ao apresentar a Educação Básica como condição precípua para a construção de uma sociedade democrática fundamentada nos direitos humanos. Nessa perspectiva, a educação é vista como um direito social indispensável ao desenvolvimento da cidadania plena, atribuindo à escola a função essencial de garantir o acesso universal a um ensino de qualidade.

No cenário da organização político-territorial brasileira, a consolidação das políticas educacionais depende fundamentalmente do fortalecimento do regime de colaboração. Conforme aponta Abrucio (2010), é imperativo substituir a cultura da concorrência de competências por uma arquitetura de cooperação

federativa, na qual as responsabilidades de cada ente sejam claramente delineadas. Essa articulação exige a criação de instâncias participativas de gestão e mecanismos de acompanhamento e transparência que, segundo Dourado (2007), são essenciais para materializar a democratização e o equilíbrio entre os entes no pacto federativo, evitando a fragmentação das ações públicas.

A implementação das turmas de extensão vincula-se diretamente ao regime de colaboração entre as instâncias estadual e municipal. Essa cooperação não se restringe à criação dos anexos, mas ramifica-se por múltiplos âmbitos da gestão educacional, tais como o planejamento compartilhado para a organização da oferta de vagas, a logística integrada do transporte escolar, a cessão de infraestrutura física para o funcionamento das turmas estaduais e a execução conjunta de políticas públicas, a exemplo do Programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic)¹¹, Prêmio Escola Nota Dez¹², dentre outros.

Sobre a dinâmica de consolidação dessas parcerias, o Secretário Executivo esclarece que as negociações ocorrem de forma descentralizada e sob demanda, variando conforme as especificidades de cada localidade. Segundo o gestor, o nível de cooperação com as municipalidades é amplo e os acordos para a abertura de extensões frequentemente nascem de solicitações dos próprios governos municipais — interessados em otimizar as rotas de transporte — ou de pressões diretas das comunidades locais, o que torna as justificativas para a criação desses espaços plurais e singulares.

Em relação às extensões de matrícula, embora a responsabilidade constitucional pelo Ensino Médio recaia sobre o Estado, a oferta nos distritos depende intrinsecamente da estrutura física da rede de ensino das prefeituras.

A utilização da infraestrutura municipal pelo Estado, baseada frequentemente em acordos informais,

11 O Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) é um programa de cooperação entre o Estado e os municípios do Ceará com objetivo de alfabetizar os alunos da rede pública de ensino até o final do segundo ano do ensino fundamental. "Foi transformado em política pública prioritária do Estado em 2007. [...] Junto a outras experiências, o Paic contribuiu para a estruturação por parte Ministério da Educação do Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)."

12 O programa premia as escolas públicas com melhores desempenhos em alfabetização (2º ano) e nas etapas do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, através dos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará Spaeece.

evidencia uma fragilidade institucional que compromete a equidade na oferta educacional. Esse cenário pode resultar em restrições severas, a exemplo do acesso limitado a espaços pedagógicos essenciais, como bibliotecas e laboratórios de informática, segregando os alunos das extensões. Situações desse tipo, encontradas nesta pesquisa, aprofundam as desigualdades escolares e limitam o direito pleno à educação.

Embora as restrições ao uso das dependências escolares tenham sido reportadas em quase todos os distritos visitados, a gravidade dessas ocorrências foi mais acentuada em Boa Viagem e Amontada. Apenas uma extensão em São Gonçalo do Amarante e outra em Granja, foram exceções em relação a essa situação. Sobre isso, a Professora de Amontada comenta:

Ficamos em um espaço que não é nosso e acho que somos discriminados pelo resto da escola. Quando os alunos fazem trabalho, não tem onde colocar os cartazes, ou mesmo uma sala para ficar, tanto que o nosso projeto "café literário" não vai ser feito aqui na nossa escola e sim em outro espaço, pois não temos espaço para fazer. Tem a quadra, mas não é coberta e não utilizamos, sem refeitório [...] antes nós tínhamos acesso à biblioteca, mas hoje não pode mais por questões de política... por ser município pequeno. (Grifo nosso)

Sobre os constrangimentos do uso dos prédios "emprestados", a Diretora da escola de Boa Viagem informa:

A questão para resolver seria [...] a criação de uma estrutura adequada que realmente fosse assumida pelo Estado, por nós. Eu não posso chegar lá [escola municipal] e mandar estruturar uma sala. [...] e tem parcerias e parcerias [...] muito embora o Estado já tenha nos ajudado bastante [...], até o ano passado, os meninos estudavam em duas salas fora do prédio [...] então o Estado construiu duas salas e fez todo a parte elétrica da escola. [...] mas é você mexer na panela alheia [...] é um jogo de cintura.

Ainda sobre isso, a professora de Boa Viagem aponta que a infraestrutura inadequada prejudica diretamente as turmas. Descreve que os estudantes sofrem com a má ventilação, são submetidos a uma sala improvisada e apertada. Informa ainda que as tentativas de melhorias foram frustradas pelo fato de o prédio ser de propriedade municipal, restringindo a atuação da gestão estadual. Como reflexo desse cenário restritivo, as atividades dos estudantes

limitam-se quase que exclusivamente ao ambiente da sala de aula e ao uso da quadra esportiva.

A falta de marcos regulatórios nacionais ou estaduais para essas extensões, somada à autonomia excessiva dos arranjos locais, torna a implementação vulnerável a decisões políticas regionais, comprometendo a padronização e a qualidade do atendimento escolar.

Nesse contexto, apesar de os atores locais reconhecerem a relevância dessas unidades nos distritos, há uma denúncia latente sobre a assimetria de oportunidades em relação aos alunos da sede. Essa disparidade se manifesta na precariedade da infraestrutura física, na carência de espaços pedagógicos diversificados e, até mesmo, em problemas na oferta da alimentação escolar. Conforme observado no depoimento da professora de Granja:

Até o presente momento não tem funcionário nem para fazer o serviço de auxiliar [serviços gerais] e nem para fazer a merenda. Com relação à limpeza da escola, somos nós professores que pagamos e fica um pouco pesado pagar uma funcionária para fazer a merenda, então, devido a isso, os meninos estão sem merenda. [...] a diretora já articulou através de ofício para a secretaria de educação, elas ficaram de ver esse caso. (grifo nosso)

Consequentemente, emerge o desafio de enfrentar a desigualdade de tratamento e seus reflexos no desempenho acadêmico. A natureza "invisível" dessas extensões — cujos indicadores são rotineiramente consolidados nos registros das escolas-sede — dificulta a análise do impacto pedagógico causado por essa precarização.

A análise estratificada por turma dos resultados de 2018 do ENEM e do Spaeece evidenciou que o tratamento diferenciado impacta negativamente a aprendizagem nas extensões. A superioridade dos índices alcançados pelas unidades-sede em relação aos anexos revela uma disparidade que, contudo, não deve ser interpretada sob uma ótica puramente determinística, mas como reflexo das condições desiguais de oferta. Compreende-se que essa questão é mediada por uma multicausalidade, que envolve desde a eficácia da gestão escolar e o perfil socioeconômico dos discentes até o repertório de oportunidades extracurriculares presentes em cada território.

Ainda que a ausência de um histórico avaliativo robusto impossibilite estabelecer uma relação de causa e efeito direta entre a precarização dos anexos e seus resultados, os dados do ENEM são reveladores, devido à complexidade e abrangência do exame. O fato de todas as turmas de extensão da amostra terem apresentado médias inferiores às das sedes não pode ser lido como uma casualidade. Tais evidências indicam que a desigualdade de tratamento institucional e as condições socioespaciais operam, em conjunto, como limitadores do sucesso acadêmico nesses contextos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidenciou que a implementação das extensões de matrícula ocorre de maneira heterogênea. Contudo, para além das particularidades locais, identificou-se um conjunto de convergências estruturais que definem o funcionamento dessas turmas. Primeiramente, reitera-se o papel da Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede) como instância decisória, a qual possui a prerrogativa técnica e política de autorizar a abertura ou o encerramento das atividades nos anexos.

Outro fator de similaridade é que o quadro docente é composto quase exclusivamente por contratação temporária e os professores frequentemente atuam em disciplinas correlatas à sua formação para viabilizar o cumprimento da carga horária. Nos 21 distritos pesquisados, havia apenas quatro professores do quadro permanente em exercício nas extensões — concentrados em Granja e Viçosa do Ceará.

Em relação aos estudantes, o público dos anexos pesquisados é caracterizado pela vulnerabilidade socioeconômica, o qual encontra na oferta local o único meio viável de continuidade dos estudos após o Ensino Fundamental, dada a impossibilidade de arcar com custos de transporte ou mudança domiciliar. Sobre isso, o professor de Boa Viagem destaca:

[...] temos alunos aqui que não conhecem a cidade de Boa Viagem, nós temos alunos que a primeira vez

que foram para a cidade [sede] foi para fazer o ENEM e se perderam. Para os alunos chegarem aqui é uma luta, alguns saem de casa às 10h para chegarem aqui às 13h e na volta para casa [...] chegam às 19h30, às 20h. [...] (Grifo nosso.)

Outro fator comum, em todos os cenários pesquisados, é a defesa unânime da implementação das extensões de matrícula por parte das famílias. A esse respeito, o relato de um pai de Boa Viagem ilustra essa relevância ao contrastar o presente do filho com a sua própria trajetória. Ele afirma que a ausência do anexo tornaria a continuidade dos estudos do jovem inviável, ressaltando que, se a comunidade já contasse com essa oferta quando ele próprio terminou o Ensino Fundamental, seu passado escolar não teria sido severamente prejudicado pelo tempo perdido.

Por fim, dois elementos transversais merecem destaque: a precariedade da infraestrutura física em contraposição ao alto grau de comprometimento dos profissionais. O aparato material das unidades é, via de regra, insuficiente, agravando-se nos prédios adaptados que não possuem os requisitos mínimos de uma escola regular. Em contrapartida, observa-se um elevado engajamento do corpo docente, que transcende a mera instrução pedagógica. A relação professor-aluno emergiu como o ponto de maior satisfação no ambiente escolar, consolidando os educadores como o principal pilar de sustentação das extensões.

Esse reconhecimento é ratificado tanto por estudantes quanto por familiares das localidades pesquisadas. Em Boa Viagem, relatos de alunos apontam que os professores atuam de maneira quase extraordinária ao lecionarem, com excelência, disciplinas fora de suas áreas de formação original para evitar lacunas curriculares. Os discentes destacam a paciência, a proximidade no diálogo e a disponibilidade dos docentes para sanar dúvidas mesmo fora do horário regular, enxergando-os como agentes centrais em sua formação humana. Do mesmo modo, mães de São Gonçalo do Amarante enfatizam que o funcionamento do ensino nessas unidades depende de forma exclusiva do esforço e da seriedade com que esses profissionais conduzem o trabalho cotidiano.

As disparidades observadas na oferta das extensões de matrícula derivam de um conjunto de variáveis que abrangem desde o porte da escola-sede até a alocação de recursos financeiros e de pessoal. Essa heterogeneidade é agravada por fatores geográficos e socioespaciais, incluindo a infraestrutura viária e a dinâmica entre as zonas rural e urbana, que definem o grau de dificuldade da gestão regional.

A complexidade da gestão da escola é acentuada pela carência de uma normativa específica por parte da SEDUC que delega às CREDES uma autonomia discricionária, fazendo com que a gestão das turmas depende, substancialmente, da capacidade de mediação da direção escolar frente aos contextos locais. As demandas cotidianas de cada território acabam por moldar a oferta, muitas vezes sobrepujando as normas padronizadas. Esse fenômeno é intensificado pela qualidade das articulações políticas e pedagógicas tecidas entre as direções escolares, o poder local e as coordenações regionais.

Embora a SEDUC classifique as extensões de matrícula como uma solução transitória, a persistência desse modelo nas últimas três décadas revela uma prática de gestão perenizada. O que deveria ser um arranjo temporário consolidou-se como uma estratégia longa, que perpassa diferentes mandatos políticos e serve como um mecanismo de expansão de vagas sem o ônus da ampliação física da rede estadual. Essa oferta, contudo, opera à margem das prioridades governamentais, como as Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEPs) e de Tempo Integral (EEMTI), que frequentemente ocupam o lugar de “vitrine” das políticas educacionais do Ceará.

Ainda que não exista uma intenção deliberada de institucionalizar a exclusão, a manutenção desse tipo de oferta gera um ciclo de precarização, aprofundando as desigualdades internas da rede e mantendo essas turmas sob um véu de invisibilidade.

Por fim, nota-se que, apesar dos avanços na expansão de vagas na rede estadual durante a última década, inclusive em territórios rurais, o esforço permanece aquém das demandas reais da população. Ao descentralizar a oferta de vagas, o Estado atende à dimensão primária do direito à educação, garantindo o ingresso de jovens no sistema escolar. Todavia, o dever público não se encerra na oferta de matrículas, devendo assegurar parâmetros qualitativos equânimes. Para que o direito à educação seja plenamente estabelecido, é necessário transcender a universalização do acesso e enfrentar as desigualdades de processo (tratamento) e de produto (desempenho), que ainda fragmentam a rede estadual. (Sampaio; Oliveira, 2015)

Comparando os dados de matrículas em anexos da rede estadual de 2017 e 2026, constatamos uma diminuição de aproximadamente 38% (com uma redução absoluta de 12.020 alunos) em quase uma década. A escassez de informações para compreender a totalidade desse fenômeno demonstra a necessidade de pesquisas que possam desvelar, por meio do acesso a dados detalhados, os motivos dessa retração e os fatores que explicam tais estatísticas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, L. A. A dinâmica do federalismo brasileiro: dados, problemas e perspectivas. In: **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a unidade. Brasília: UNESCO, 2010.
- ALGEBAIL, E. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez., 2006.
- ARRETCHE, M. (Org.) **Trajetórias das Desigualdades**: Como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- AZANHA, J. M. P. Uma ideia de pesquisa educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 331-342, maio/ago. 2004.
- BEN AYED, C. As desigualdades socioespaciais de acesso aos saberes: uma perspectiva de renovação da sociologia das desigualdades escolares? **Educação & Sociedade** [online]. Campinas, v. 33, n. 120, 2012.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.
- BOTO, C. A escola pública como direito do cidadão e dever do Estado: o ensino como um serviço público. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 251-272, jan./abr. 2005.
- CEARÁ. Secretaria da educação do Estado do Ceará. Portaria Nº 1.112 de 14 de dezembro de 2015. Estabelece as normas para matrícula de alunos nas escolas públicas estaduais para o ano de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, Série 3, Ano VII, n. 234, p. 37-40. 15 dez. 2015.
- CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, 38(134), 2008.
- DIAS DE OLIVEIRA, A. Entre o ir e vir: experiências de currículos em movimento no Ensino Médio rural. **Revista Espaço do Currículo**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 123-137, 2020.
- DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

GHEDIN, E.; FRANCO, M. A. S. F. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, A. L. B.. **Escolas invisíveis**: as extensões de matrícula de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará. 2020. 332 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020.

LIMA, A. L. B.; VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Gestão escolar e oferta em extensões de matrícula da rede estadual de ensino do Ceará. **Roteiro**, [S. l.], v. 47, p. e30057, 2022.

LIMA, A. L. B.; VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Escolas invisíveis: o direito à educação sob condições precárias no ensino médio do Ceará. **Interfaces da Educação**, 13(39), 2023.

MENESES, V. P.; SILVA, A. L. dos S.; LOPES, S. G. Condições de Trabalho Docente: uma escola do campo no semiárido piauiense. **Educação & Realidade**, 49, 2024.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SAMPAIO, G. T. C.; OLIVEIRA, R. L. P. **Dimensões da desigualdade educacional no Brasil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v. 31, n.3, p. 481-724, set./dez., 2015.

VIDAL, E. M; VIEIRA, S. L (Orgs.). **Política de ensino médio no Ceará**: escola, juventude e território. Fortaleza: Editora CENPEC, 2016.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, vol. 34, nº 125, p. 1075-1093, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e método. Porto Alegre: Bookman, 2001.



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO