



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

17306 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL E A PREMIAÇÃO/BONIFICAÇÃO NOS ESTADOS DE CEARÁ E PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

Ana Lucia Felix dos Santos - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Juliana Suellen Gomes Figueiredo - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Laura Pinto Nascimento Maia - UNIVERSIDADE FEDERAL PE

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL E A PREMIAÇÃO/BONIFICAÇÃO NOS ESTADOS DE CEARÁ E PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um recorte de pesquisa em andamento, vinculada ao Programa Instituição de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), e tem por objeto de estudo as políticas de avaliação externa implantadas em Pernambuco e no Ceará e seus vínculos com a *accountability* educacional.

No Brasil, as políticas de *accountability* educacional, aqui entendidas como aquelas que envolvem avaliações de larga escala, prestação de contas e responsabilização, têm seu início na década de 1990 com o surgimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e se consolidam na segunda metade dos anos 2000, com a criação do Índice de Desempenho da Educação Básica (Ideb) (Santos e Azevedo, 2023). Os estados subnacionais iniciam processos similares com a criação de sistemas próprios de avaliações de larga escala, como é o caso do estado do Ceará que criou o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaace) em 1992 (Ferreira Filho; Vidal; Pontes Júnior, 2020), e o caso do estado de Pernambuco, que implementou o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) (Pernambuco, 2008a).

A adoção desses sistemas faz parte do novo modelo de gestão sob a ótica

da eficiência e eficácia, que tem por base a avaliação por desempenho e a ênfase nos resultados (Santos e Azevedo, 2023). Esse movimento constituiu a base para a adoção de políticas com fortes elementos de *accountability* educacional (Afonso, 2012). O SAEPE e o SPAECE são exemplos desse tipo de política, por esse motivo o nosso interesse em tomá-las como objeto de estudo.

Com base no exposto, a presente pesquisa levanta as seguintes questões: quais dispositivos de premiação/bonificação vêm sendo acionados e/ou refinados ao longo dos anos no âmbito das políticas em análise? Quais suas características e suas relações com os elementos da *accountability* educacional (avaliação, prestação de contas e responsabilização)? A partir destas, define-se como objetivo central da pesquisa: realizar o mapeamento e análise dos dispositivos de premiação/bonificação criados nos Estados do Ceará e Pernambuco para fortalecer políticas de *accountability* educacional em suas dimensões de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Para tanto, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, caracterizada pela exploração de significados, crenças e valores que não podem ser simplificados por variáveis (Minayo, 1994). O estudo segue três etapas principais: (1) Revisão de literatura; (2) Levantamento empírico para caracterizar as normativas a partir da construção de um quadro; (3) Análise de dados com base na análise de conteúdo, utilizando técnicas de análise temática para identificar e agrupar núcleos de sentido Bardin (2002).

Os quadros 1 e 2 sintetizam os documentos que compõem o corpus de análise.

Quadro 1 - Programas/ Políticas de Avaliação e Premiação no Ceará - Spaece

Prêmios	Lei/Decreto	Público Alvo
Prêmio Educacional "Escola Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade do Ceará	Lei nº 13.203 de 21 fev. 2002	Prêmio conferido aos servidores pertencentes aos Grupos Ocupacionais Magistério - MAG, Atividade de Nível Superior - ANS, e Atividade de Apoio Administrativo Operacional - ADO, e aos Professores Temporários e alunos da rede pública estadual.

Prêmio Aprender pra Valer	Lei 14.484, de 08 out. 2009	Quadro funcional (todos os funcionários inseridos na instituição)
Prêmio para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico	Lei nº 14.483 de 08 out. 2009	Alunos das 3 (três) séries do ensino médio, das escolas da rede estadual de ensino do Ceará
Prêmio Escola Nota Dez	Lei nº 14.371	Escolas Públicas
Prêmio Foco na Aprendizagem	Lei nº 16.448, de 12 dez. 2017	Integrantes do quadro funcional de escolas de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará

Fonte: As autoras (2024)

Quadro 2 - Programas/ Políticas de Avaliação, bonificação e premiação em Pernambuco - SAEPE

Prêmios	Lei/Decreto	Público Alvo
Bônus de Desempenho Educacional (BDE)	(Lei nº 13.486) Regulamentada pelo Decreto Nº 32.300, de 8 de setembro de 2008.	Servidores lotados e em exercício nas unidades escolares da rede pública estadual de ensino.
Adicional de Eficiência Gerencial (AEG)	(Lei nº 15.973, de 23 de Dezembro de 2016) Regulamentada pelo Decreto Nº 43.991, de 29 de dezembro de 2016.	Gestores de escolas e ocupantes do núcleo da GRE (Gerências Regionais de Educação).
Prêmio Escola Destaque (PED)	(LEI Nº 16.617, de 15 de Julho de 2019) Regulamentada pelo Decreto Nº 55.528, de 16 de Outubro de 2023.	Escolas públicas municipais que tenham obtido, no ano anterior à concessão do mesmo, os melhores resultados de alfabetização expressos pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE.

Fonte: As autoras (2024)

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Política e *Accountability* Educacional

A política educacional é um campo de estudo que examina as relações entre o Estado, a sociedade e a educação, além dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas para esse setor. Ela abrange tanto aspectos normativos e ideológicos quanto técnicos e operacionais, focando nos objetivos, meios e resultados das ações estatais na educação.

Azevedo (2000) observa que, apesar da evolução das políticas educacionais no Brasil, influenciadas por contextos políticos, econômicos e sociais ao longo do tempo, persiste um padrão educacional excludente e seletivo. Souza (2016) amplia essa compreensão ao definir a política educacional como um campo que não se limita às políticas públicas formais, mas inclui fenômenos e práticas que influenciam a educação, como discursos políticos, relações de poder e dinâmicas institucionais. Essa política, no entanto, muitas vezes segue um caminho gerencialista, assumindo um caráter punitivo (Afonso, 2012), o que pode reforçar desigualdades sociais e fortalecer o ideal neoliberal, negligenciando uma avaliação que respeite a autonomia dos avaliados e que sirva ao interesse público.

Para Afonso (2010), a *accountability* educacional é uma estratégia de regulação que tem por finalidade atingir objetivos alinhados ao funcionamento do capitalismo, principalmente no que diz respeito à indução de padrões de coesão social. Esse mesmo autor contribui com a proposição de um esquema heurístico para estudo da *accountability* no campo da educação, a partir da análise e especificação dos pilares da responsabilização, da prestação de contas e da avaliação educacional (Afonso, 2010). O pilar da responsabilização compreende a imposição de sanções negativas, o reconhecimento do mérito, atribuição de prêmios ou recompensas materiais e simbólicas. A prestação de contas é acompanhada pelo fornecimento de informações, justificativas e argumentações, em outros termos, práticas de publicidade e transparência das ações. Por fim, dada sua importância para a *accountability*, o pilar da avaliação compreende o processo de produção, tratamento e análise de informações, produzindo juízo de valor sobre a realidade observada. Segundo o autor, são esses três pilares que estruturam políticas de *accountability*, embora possam ser encontrados de forma articulada ou não, e é com base nestes que foram analisados os dispositivos listados na presente pesquisa.

2.2 Desdobramentos da Política de *Accountability* Educacional no Estado do Ceará

O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (Spaece) transformou-se em um modelo consolidado de avaliação educacional, servindo como termômetro para políticas públicas e práticas pedagógicas no Ceará. A manutenção do Spaece envolve a aplicação cíclica de instrumentos de avaliação, abrangendo desde os anos iniciais do ensino fundamental até o ensino médio, com o intuito de diagnosticar competências e habilidades dos estudantes em áreas como Língua Portuguesa e Matemática. (Vasconcelos, 2015).

Além disso, o Spaece é citado como um dos fatores que auxiliaram o Ceará a alcançar posições de destaque em avaliações nacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Spaece atua não apenas como um diagnóstico, mas também como um orientador de políticas públicas, a partir dos resultados obtidos nas avaliações, o Estado do Ceará desenvolveu programas de intervenção pedagógica, como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que visa melhorar a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental (Araujo, 2017). As implicações do Spaece extrapolam os limites da sala de aula. Os dados gerados pelo sistema têm relevante impacto no desenvolvimento de estratégias de formação continuada de professores e na distribuição de recursos financeiros para as escolas, seguindo uma lógica de premiação pelos resultados. No entanto, a utilização do Spaece como norteador para a alocação de recursos pode ser objeto de controvérsia, uma vez que pode incentivar uma cultura de "ensino para o teste", limitando a abrangência do currículo e a riqueza do processo educativo (Sousa, 2020). Assim, o Spaece apoia-se em Programas/ Políticas de *Accountability* como forma de controle e concessão de premiações através das bonificações atrelados a um "incentivo" para o desenvolvimento de um ensino de qualidade.

O Prêmio Educacional "Escola Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade do Ceará com base na Lei nº 13.203 de 21 fev. 2002 revogada pela Lei 13.541 de 22. 11. 04 (Ceará, 2002), dá o pontapé inicial nas premiações no Estado do Ceará premiando os servidores permanentes e temporários em valor monetário, bem como os alunos da rede pública estadual que atingirem a meta de proficiência em redação, português, matemática e uso de ferramentas computacionais com a premiação a ser definida e sorteada por Decreto entre os alunos submetidos ou não ao SPAECE-NET, tendo seus resultados divulgados no Diário Oficial do Estado e na internet como forma de prestação de contas. Em junho de 2009, com base na premiação financeira para as escolas públicas com o melhor desempenho escolar na alfabetização, advindo do Prêmio Escola Nota Dez, tendo o uso dos recursos exclusivo para a melhoria das escolas e resultados de aprendizagem dos alunos, desde que no período da aplicação da avaliação do SPAECE estejam matriculados em média 20 alunos do 2º anos do ensino fundamental regular. Ainda no ano de

2009, precisamente em 08 outubro, surgem os prêmios: Prêmio Aprender pra Valer (decretado pela Lei nº 14.484 de 08.10.09) para reconhecer o mérito e esforço dos professores e escolas pelos satisfatórios resultados dos alunos quanto a aprendizagem e o Prêmio para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico (Lei nº 14.483 de 08.10.09), premia com um notebook os alunos das 3 séries do ensino médio que obtiverem bom desempenho nas provas anuais do SPAECE, ou do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), com o qual as escolas têm acesso as notas concedidas ao SEDUC pelas instituições responsáveis pela a avaliação junto ao INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e ao ENEM, embora o nome dos alunos sejam mantidos em sigilo conforme a base de dados do INEP, (Ceará, 2009). Por fim o Prêmio Foco na Aprendizagem (Lei nº 16.448 de 12.12.17), que tem como reguladores do desempenho das escolas de ensino médio da rede estadual de ensino, o IDE-Médio (Índice de Desenvolvimento do Ensino Médio) e o IAM (Índice de Alcance da Meta), que analisam o fluxo e indicação de evolução das escolas quanto ao envolvimento e mobilização do quadro funcional (gestores, professores, servidores...) da escola, a fim de alcançar a premiação pecuniária de acordo com o cargo ocupado pelos integrantes do quadro funcional (Ceará, 2017).

2.3 Desdobramentos da Política de *Accountability* Educacional no Estado de Pernambuco

A partir da implementação do novo modelo de gestão do estado brasileiro, observamos ações pautadas em estratégias de descentralização e redução da responsabilidade estatal com as políticas sociais. Nas políticas educacionais observamos a implantação de *accountability* educacional, a fim de induzir ações de responsabilização da parte dos atores educacionais que estão atuam nas escolas, além do cumprimento de determinadas normas e legislações voltadas para a padronização e controle do setor educacional, para fins de eficiência e transparência de ações.

No Estado de Pernambuco, no campo educacional, foi implementado o Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para Educação (PMGP/ME) cujo objetivo principal consiste em melhorar a qualidade da educação estadual, através da consolidação de uma gestão focada em resultados (Pernambuco, 2008b). O programa utiliza três estratégias principais: metas a serem cumpridas pelas escolas, avaliações do desempenho dos estudantes e bônus a serem distribuídos a partir do desempenho educacional. Tal método se baseia nos preceitos mais comumente adotados na gestão moderna, especialmente na educacional: eficiência, eficácia, competitividade e melhoria de desempenho (Paula, 2005).

Focado na melhoria de indicadores educacionais, o PMPG-ME estabeleceu uma nova estrutura de gestão da educação, tendo como elementos principais: A reestruturação e o aprimoramento do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE); A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), lançado em 2008, para medir anualmente a qualidade da educação do estado, sendo composto pelos resultados anuais consolidados do SAEPE em conjunto com a taxa de aprovação do Censo Escolar de Pernambuco; A instituição de uma política de bonificação por mérito - Bônus de Desempenho Educacional (BDE), uma premiação por resultados que beneficia os servidores lotados e em exercício nas unidades escolares da rede pública estadual de ensino, instituído em 2008; E a instituição de outros dispositivos associados a esses, como o caso do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG), uma vantagem monetária para gestores de escolas e ocupantes do núcleo da GRE (Gerências Regionais de Educação), baseado no alcance de indicadores de eficiência operacional pré-estabelecidos, que são mensalmente avaliados e anunciados.

2.4 Apontamentos sobre as políticas em análise

Analisando os índices de desenvolvimento educacional de ambos os estados, é possível observar que ambos os Estados aqui tratados, revelam resultados na pesquisa ainda em andamento, as três gerações da avaliação (Bonamino e Sousa, 2012), mais fortemente a segunda e a terceira geração, que lidam com a publicidade dos resultados obtidos através das avaliações de larga escala e as bonificações por meio dos prêmios garantidos pelas normativas de cada Estado, admitindo um caráter meritocrático à educação e a redução do quadro funcional e alunos das instituições a meros números que precisam cumprir com metas a fim de alcançar um ideal de qualidade educacional. É notório no Prêmio Aprender pra Valer (Spaece) o viés da meritocracia, quando extraído da normativa o seguinte trecho no Art. 1º “ [...] visa reconhecer o mérito nas escolas da rede pública de ensino no Estado que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem do aluno” enquanto um de seus objetivos do Art. 4º, II é “reconhecer o trabalho de todos os profissionais da educação das escolas que apresentam bons resultados de aprendizagem dos alunos” (Ceará, 2009).

A quantificação do aprendizado, criada a partir da implementação de avaliações da terceira geração (Bonamino e Souza, 2012), é uma consequência do uso dos dispositivos de *accountability* educacional, e pode ser observada em ambos os estados analisados. A partir dela, é desenvolvido e fortalecido o estreitamento do currículo escolar, em frente ao que as escolas compreendem como objetivos para a formação de seus estudantes, aferidos dos próprios índices e taxas de desenvolvimento, desempenho e gerenciamento educacional, estes,

sendo expostos através de dispositivos como o BDE, em Pernambuco, que reforça a busca de atendimento de metas. Tais ferramentas desconsideram as questões estruturais e sociais próprios de cada escola.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto, é possível afirmar que a análise do tema proposto é extensa e complexa de diversas maneiras, um dos motivos pelo qual a presente pesquisa segue em andamento. Apesar disso, pode-se concluir, com base nos documentos analisados, que a padronização da avaliação em larga escala, a busca de metas e a consequente bonificação/premiação, comumente utilizada em dispositivos de *accountability* educacional, contribui para uma desvalorização da dimensão social da educação e em processos de meritocracia e competitividade (Rostirolla, 2021). O que evidencia a necessidade de uma análise e problematização profunda das Políticas Educacionais e dispositivos de *Accountability* Educacional implementados nos Estados analisados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 147-170.

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Edu. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr. - jun., 2012.

ARAÚJO, C. A. Avaliação e políticas educacionais: Uma análise do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). **Educação & Sociedade**, 38(139), p. 215-230, 2017.

AZEVEDO, J. M. L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. Cortez. 3.ed. v. 5, p. 17-42, 2000.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, p. 38, 2002.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, *Ahead of print*, fev., 2012.

CEARÁ. **Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002 (DO 25.02.02) (Lei revogada pela Lei nº 13.541, de 22.11.04)**. Prêmio Educacional "Escola do Novo Milênio-Educação Básica de Qualidade no Ceará. Diário Oficial do Estado do Ceará: Fortaleza, 21 fev. 2002.

CEARÁ. **Lei nº 14.484, de 08 de outubro de 2009 (DO 20.10.09)** Prêmio Aprender pra Valer. Diário Oficial do Estado do Ceará: Fortaleza, 08 out. 2009.

CEARÁ. **Lei nº 16.448, de 12 de dezembro de 2017 (DO 12.12.17)**. Prêmio Foco na Aprendizagem. Diário Oficial do Estado do Ceará: Fortaleza, 12 dez. 2017.

FERREIRA FILHO, L. N.; VIDAL, E. M.; PONTES JÚNIOR, J. A. de F. Avaliação em larga escala no Ceará e as políticas de *accountability* - o protagonismo do SPAECE. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, BA - Brasil, v. 16, n. 43, p.452-471, 2020.

MINAYO, C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994, p.63-64.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008** Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Recife, 2008a.

PERNAMBUCO. **Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação**. 2008b.

ROSTIROLLA, C. R. Dispositivos de *accountability*: efeitos sobre escolas públicas de ensino médio de Pernambuco. **Linhas Críticas**, Faculdade de Educação, UNB, v. 27 (2021), pp. 1-20.

SANTOS, A. L. F. dos; AZEVEDO, J. M. L. de. Sentidos da *accountability* educacional no discurso da política educacional pernambucana. **Revista Cocar**, Belém, v. 19, n. 37, p. 1-21, 2023.

SOUZA, Â. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, 2016, pp. 75-89.

SOUSA, S. Z. Os desafios da avaliação externa em larga escala: Reflexões sobre o SPAECE. **Cadernos de Pesquisa**, 50(176), 462-480, 2020.

VASCONCELOS, M. J. **Avaliação educacional e políticas públicas: O caso do SPAECE no Ceará**. Editora da UECE, 2015.

Palavras-chave: *Accountability* educacional; Premiação; Bonificação por desempenho; Ceará; Pernambuco.

Agradecimentos: O trabalho conta com o apoio de bolsas concedidas pelo CNPq e UFPE.