Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro



Erisson Viana Correa

Accountability na Educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof.ª Alicia Maria Catalano de Bonamino
Coorientador: Prof. Jose Ignacio Cano Gestoso

Rio de Janeiro
Março de 2018

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Erisson Viana Correa

Accountability na Educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof.ª Alicia Maria Catalano de Bonamino
Orientadora
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof. Jose Ignacio Cano Gestoso
Coorientador
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof.ª Cynthia Paes de Carvalho
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof.ª Naira da Costa Muylaert Lima
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof.ª Mariane Campelo Koslinski
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Eduardo Ribeiro da Silva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof.ª Monah Winograd
Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 Março de 2018

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

Erisson Viana Correa

Graduado em Pedagogia pelo Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro em 2006 e Mestre em Educação pela PUC-Rio em 2013. Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais do Colégio Pedro II atuando no Setor de Supervisão e Orientação Pedagógica. Desde 2011 é integrante do grupo de pesquisa LAEd - Laboratório de Avaliação da Educação da PUC-Rio.

Ficha Catalográfica

Correa, Erisson Viana

Accountability na educação : impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará / Erisson Viana Correa ; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino ; co-orientador: Jose Ignacio Cano Gestoso. – 2018.
207 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.
Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Política educacional. 3. Accountability. 4. School accountability. 5. Accountability educacional. 6. Responsabilização escolar. I. Bonamino, Alicia Catalano de. II. Cano Gestoso, J. Ignacio. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título.

CDD: 370

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Para Jéssica e Ana Júlia,
meus maiores incentivos.

Agradecimentos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Chegar ao final deste percurso de pesquisa não seria possível sem algumas ajudas preciosas que tive ao longo do caminho.

Primeiramente sou grato aos meus orientadores com quem tive a oportunidade de compartilhar o percurso dessa pesquisa. A Prof.ª Alicia Bonamino que me conduziu neste trabalho segundo a melhor tradição pedagógica: com autonomia e confiança necessárias. Essa tese representa a culminância de nove anos de parceria, aprendizagem e muita colaboração, em que mais recebi do que pude oferecer em troca. Sou grato também ao Prof. Ignacio Cano com quem tive a honra de aprender muitas coisas durante a pesquisa. Além da seriedade e comprometimento, o professor Ignacio possui uma rara combinação de conhecimento sólido com vontade de ensinar.

Aos meus orientadores, os méritos que desse trabalho se possam tirar. Eventuais falhas, obviamente, são de minha responsabilidade.

Aproveito para agradecer também aos professores que gentilmente participaram da minha Banca de defesa: prof. Eduardo Ribeiro, prof.ª Naira Muylaert, Prof.ª Mariane Koslinski e Prof.ª Cynthia Paes de Carvalho. À professora Mariane agradeço, em especial, pelos subsídios, leituras e ideias que ofereceu, sempre de maneira muito generosa, desde a primeira banca de qualificação. À prof.ª Cynthia agradeço por ter me levado, em sua disciplina, à literatura de James Coleman, autor central nas discussões deste trabalho.

Talvez eu não tivesse pesquisado a eficácia de um programa de *accountability* se não fosse por uma sugestão da prof.ª Gladys Rocha, da UFMG. Há cerca de cinco anos ela e a prof.ªAlicia propuseram um projeto que contava, entre outras coisas, com a avaliação do programa de responsabilização do Estado do Espírito Santo, para o qual tive a honra de ser convidado a participar. Embora o projeto não tenha ido à frente, suas ideias permaneceram e representam o momento inicial das reflexões que levo à cabo nesta tese.

Outra pessoa à qual não poderia deixar de agradecer é o meu fiel amigo Leonardo Alexandre, com quem tive o prazer de compartilhar do trabalho de campo e de boa parte da revisão do texto. Leonardo emprestou à essa pesquisa seu olhar de pesquisador, historiador e professor, seja nas discussões travadas, seja nas leituras críticas e nos apontamentos para o trabalho de campo, sempre com seu costumáz ponto de vista crítico. Minhas palavras não são suficientes para agradecer as demonstrações de amizade que tem me dedicado por toda a vida.

Algumas pessoas ofereceram contribuições pontuais, porém essenciais para os rumos que a pesquisa tomou. Diana Cuervo, colega de turma e de grupo de pesquisa, ofereceu sua leitura em vários momentos da pesquisa, sempre com diálogos e questões pertinentes ao trabalho. Dela partiu a questão que nos fez voltar a modelo de hipótese e reconsiderar a perspectiva causal da pesquisa. Jéssica Zacarias, outra colega de turma com quem compartilho amizade desde mestrado, também participou de alguns diálogos sobre a minha tese oferecendo questões perspicazes e inovadoras que exploro na segunda metade do Capítulo 1. Não poderia deixar de mencionar também André Régis, um colega de doutorado que me ajudou com algumas dificuldades pontuais que enfrentei nas bases da Prova Brasil.

Agradeço também aos meus colegas da turma carinhosamente apelidada de "Coorte 14" com quem compartilhei momentos felizes, mas também aflições neste curso de doutorado: Ana Paula, Carla; Cátia, Cristina, Diana, Gustavo, Guto, Isabel, Jéssica, Luís Felipe, Marcelo, Mari, Maria, Marluce, Monica, Naza, Océlia, Raquel, Renato e Rosane. Todos profissionais comprometidos com a missão de tornarem a educação melhor a partir de suas pesquisas. Perdas de professores queridos e imposições da avaliação trienal que nos surpreenderam na reta final do curso não nos fizeram abater, mas nos fortaleceram na construção de uma amizade e solidariedade pouco comum em uma turma de pós-graduação.

Por fim, agradeço também a algumas pessoas e Instituições que colaboraram através de recursos ou tempo dedicados à essa pesquisa.

Agradeço à PUC-Rio, ao Departamento de Educação e aos professores e funcionários com quem convivi durante o curso de doutorado. Agradeço também à CAPES e ao cidadão brasileiro que financiaram realização desse curso de doutorado.

Não poderia deixar de agradecer à Secretaria de Educação do Estado do Ceará que disponibilizou as bases de dados, as informações necessárias para a pesquisa, bem como nos abriu suas portas, disponibilizando, inclusive, transporte e equipe para a visita à algumas escolas. Uma ajuda inesperada, porém providencial para o trabalho. Agradeço, em especial, ao professor Trajano Dantas, a quem carinhosamente chamo "coluna do Prêmio Escola Nota Dez", e à sua prestimosa equipe: Elineide, Esmelinda, Mônica e Bruna, que tão bem nos receberam no Ceará durante os dias de trabalho de campo. São esses profissionais sérios e dedicados ao serviço público que nos fazem compreender os motivos do sucesso alcançado pelas políticas educacionais do Estado do Ceará.

Agradeço também ao Colégio Pedro II, em especial à minha chefe, prof.ª Luciene Mascarenhas, ao chefe geral do Setor de Supervisão Pedagogica, prof. Carlos Turque, além da prof.ª Fernanda Brack, ex-diretora do campus São Cristóvão III, que possibilitaram meu afastamento das minhas atividades laborais no Colégio para que pudesse me dedicar intergralmente à esta pesquisa.

Por fim, agradeço também à minha família, Adriana, Jéssica e Ana Júlia, que compreenderam a importância desta tese, me sustentando e me fortalecendo nos momentos mais difíceis, emprestando os ouvidos à lamúrias e considerações nem sempre interessantes sobre o trabalho de pesquisa. Juntas vocês torceram por mim e garantiram que tudo desse certo ao final. Este trabalho dedico à vocês.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Resumo

Correa, Erisson Viana; Bonamino, Alicia Maria Catalano de; Cano, Jose Ignacio **Accountability na Educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. Rio de Janeiro, 2018. 207p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade católica do Rio de Janeiro.

O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate sobre políticas de *accountability* educacional através da avaliação do programa cearense 'Prêmio Escola Nota Dez'. Para tal, partimos do referencial da teoria democrática e da administração pública sob o prisma dos fundamentos de teoria social de Coleman visando construir uma abordagem analítica capaz de considerar não apenas os objetivos e resultados da política, mas seu contexto e tipos de incentivos, em um modelo de ação que leve em conta os agentes, recursos que dispõem e ações que empreendem ao nível micro e que se agregam para modificar a realidade ao nível macro. Sendo um de dois sistemas de incentivos do PAIC – Programa Alfabetização na Idade Certa, o Prêmio busca incrementar o desempenho do sistema escolar promovendo competição entre escolas por uma premiação dada às 150 primeiras de acordo com um ranking. Para moderar possíveis danos desta competição à equidade do sistema, o programa provê também um apoio, como forma de compensação, às 150 escolas pior posicionadas. Além disso, tenta integrar as escolas beneficiadas em relações de cooperação, na qual as premiadas devem ajudar as apoiadas a cumprir suas metas. Utilizando-se de dados da Prova Brasil e do SPAECE, realizamos um estudo de série temporal com objetivo de avaliar os impactos líquidos do Prêmio em relação à outras ações no âmbito do PAIC. Embora preliminares, os resultados indicam impactos em língua portuguesa no SPAECE, mas que não se reproduzem em matemática ou na Prova Brasil. No que diz respeito à equidade, observou-se que a estabilização dos indicadores de equidade da rede coincidiu com a introdução do Prêmio. Mensuramos também os impactos dos incentivos pagos às escolas por meio de análise de regressão descontinua e observamos que os ganhos das escolas premiadas se concentraram na avaliação de disputa do prêmio, enquanto que os das escolas apoiadas se concentraram na avaliação de cumprimento das metas. No que diz respeito à equidade, os ganhos das escolas premiadas no SPAECE foram alcançados com aumento do percentual de alunos em nível adequado, porém com aumento da desigualdade interna, enquanto que os ganhos das escolas apoiadas indicam melhoria da equidade e aumento do percentual de alunos no nível adequado. Enquanto os efeitos positivos para as escolas apoiadas continuam a ocorrer ao longo do ciclo do Prêmio, os ganhos das escolas premiadas parecem ser conjunturais e restritos à avaliação em que ocorre a competição. Por fim,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

concluímos que a maior lição que nos mostra o Estado do Ceará é que não basta um programa de bonificação ou distribuição de recursos: uma visão integrada que busque coordenar as ações entre agentes em diversos níveis institucionais e entes federativos pode ser um dos fatores decisivos para o sucesso das políticas cearenses.

Palavras-chave

Política Educacional; *Accountability*; *School Accountability*; *Accountability* Educacional; Responsabilização escolar; Prêmio Escola Nota Dez; Avaliação de Impacto; Regressão descontínua.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Abstract

Correa, Erisson Viana; Bonamino, Alicia Maria Catalano de (advisor); Cano Gestoso, Jose Ignacio (co-advisor). **Accountability in Education: Impacts of the 'Escola Nota Dez' Award on Ceará's Public Education System**. Rio de Janeiro, 2018. 207p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The objective of this thesis is to contribute to the discussion about educational accountability policies through the evaluation of the program 'Prêmio Escola Nota Dez' in the Brazilian state of Ceará. Therefore, our references come from Democratic Theory and Public Management, in the perspective of Coleman's Social Theory. Our aim is building an analytical approach able to consider the policies' objectives and results, as well as its context and types of bonus, focusing on an action model that considers the agents, the resources they have and the actions they implement in a micro perspective that turns into a macro social change. There are two rewarding systems in the program 'Alfabetização na Idade Certa' (PAIC in Portuguese), and 'Escola Nota Dez' Award is one of them. It aims on increasing the performance of the school system by promoting competition among schools for an award given to the first 150 ones according to a ranking. In order to control possible damages coming from this competition that could affect system equity, the program also provides a support, as a way of compensation, to the 150 worst-off schools in the ranking. Therefore, it tries to integrate the benefited schools into cooperative relations, in which the awarded schools must help the supported ones to fulfill their goals. Using data from *Prova Brasil* and from the Basic Education Permanent Evaluation System of Ceará State (SPAECE in Portuguese), we have conducted a time series analysis focusing on the impacts of this award in relation to other actions of PAIC. Even preliminary, the results indicate impacts on Portuguese outcomes in SPAECE, but they do not show up in Mathematics or in *Prova Brasil*. It was also observed that the stabilization of equity indicators of the educational system coincided with the time when the award was established. We have also measured the impacts of the prize paid to schools through the analysis of regression discontinuity, and we have observed that the benefits for the awarded schools focused on the evaluation of the competition for the prize, while the supported schools focused on assessing the goals achievement. Concerning equity, the achievements of the awarded schools in SPAECE were accomplished with an increase in the percentage of students at satisfactory level, but with an increase in inequality inside the schools, while the achievements of the supported schools indicate an improvement in equity and an increase in the percentage of students at the satisfactory level. The positive effects for the supported

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

schools continue to occur throughout the period of the award, while the benefits for the awarded schools seem to be temporary and restricted to the time of the competition. Finally, we conclude that the greatest lesson that Ceará State shows us is that a program of bonuses or resources distribution is not enough – an integrated vision that focuses on coordinating actions among agents at different institutional levels and federative entities may be one of the decisive factors for the success of Ceará's policies.

Keywords

Education Policy; Accountability; School Accountability; Educational Accountability; 'Escola Nota Dez' Award; Impact Evaluation; Regression Discontinuity.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Sumário

INTRODUÇÃO 19

CAPÍTULO I 23

1.1 Parte Um: Accountability na Ciência Política, na Administração Pública e na Educação 24

1.1.1 Interesse global, diferenças culturais e institucionais 25

1.1.2 A indefinição conceitual sobre *accountability* 30

1.1.3 Schedler: um conceito radial para *accountability* 32

1.1.4 Mainwaring: disputas conceituais em torno dos critérios de *accountability* 33

1.1.5 O'Donnell: dimensões de *accountability* 36

1.1.6 Subtipos de *accountability* 41

1.1.7 A aplicação do conceito de *accountability* na Educação 44

1.2 Parte Dois: Confluências entre a Teoria da Ação Racional e *Accountability* 52

1.2.1 Coordenação social segundo Coleman: bem público, problemas de carona, sistemas de controle e incentivos 54

1.2.2 Ressignificando as relações de agência: relações de autoridade e de confiança 62

1.2.3 Relações de confiança 63

1.2.4 Relações de autoridade 65

1.2.5 Interrelações entre coordenação social e *accountability* 66

1.2.6 Ressignificando a noção de *accountability* de acordo com as relações agente-principal em Coleman 69

1.2.7 Aplicando as noções de *accountability* às políticas educacionais 74

CAPÍTULO 2: 83

2 As Políticas Educacionais Cearenses e o Prêmio Escola Nota Dez ..... **Erro! Indicador não definido.**

2.1 Contextualização e Justificativa 84

2.2 Os avanços educacionais do Ceará nos anos iniciais do Ensino Fundamental 85

2.3 Antecedentes Históricos 88

2.4 O Plano, objetivos e seus fundamentos 90

2.5 Operacionalização do PAIC 95

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.5.1 Atores institucionais, interesses, bens e recursos. 95
2.5.2 Instâncias de Controle e Supervisão do PAIC 101
2.5.3 Análise no nível dos agentes 104
2.5.4 Sistemas de incentivos 108
2.6 O Prêmio Escola Nota Dez 110
2.6.1 Breve histórico 110
2.6.2 Ciclo de Aplicação do Prêmio Escola Nota Dez 114
2.6.3 Hipóteses sobre o modelo de ação do Prêmio 116
2.6.4 Estrutura de incentivos do Prêmio Escola Nota Dez 119
2.6.5 Prêmio: estrutura de incentivos à competição 120
2.6.6 Apoio: estrutura de incentivos por compensação 123
2.6.7 Segunda etapa do prêmio: o jogo cooperativo entre escolas apoiadas e premiadas 126
2.6.8 Conclusões para a avaliação 129

CAPÍTULO 3: Métodos 131
3.1 Revisão de estudos de Impacto 132
3.2 Delineamento 142
3.3 Base de dados 151

CAPÍTULO 4: Resultados 158
4.1 Apresentação 159
4.2 Impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez 159
4.3 Impactos do Prêmio Escola Nota Dez sobre as Escolas 167
4.3.1 Impactos sobre o desempenho – Escolas Premiadas 175
4.3.2 Impactos sobre o desempenho – Escolas Apoiadas 176
4.3.3 Impactos sobre a equidade – Escolas Premiadas 177
4.3.4 Impactos sobre a equidade – Escolas Apoiadas 179
4.3.5 Resumo dos Impactos sobre as Escolas 180
4.3.6 Interinfluências entre as diversas edições e versões do Prêmio 182

CONSIDERAÇÕES FINAIS 185

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 198

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Lista de gráficos

Gráfico 1: Taxas de menção anuais à palavra *accountability* normalizadas pelo total de palavras, em seis corpus linguísticos – 1800 a 2012. 27

Gráfico 2: IDEB dos Estados do Nordeste entre 2005 e 2015 86

Gráfico 3: Correlação entre PIB per capita médio (2004-2012) e aumento do desempenho em língua portuguesa e matemática (2005-2013) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental por UF (exceto DF). 87

Gráfico 4: Distribuição das notas em relação ao ponto de corte. 149

Gráfico 5: Nivel Socioeconômico Médio das escolas premiadas, apoiadas e não premiadas/não apoiadas. 155

Gráfico 6: Distribuição das escolas premiadas e apoiadas, não premiadas e não apoiadas, geral e selecionadas para a amostra. 156

Gráfico 7: Proficiência média em língua portuguesa e matemática dos estudantes das redes do Ceará, Região Nordeste e Brasil na série histórica do SAEB/Prova Brasil – 1995 a 2015 160

Gráfico 8: Desvio Padrão das proficiências em língua portuguesa e matemática dos estudantes das redes do Ceará, Região Nordeste e Brasil na série histórica do SAEB/Prova Brasil – 1995 a 2015 161

Grafico 9: Proficiência média das escolas em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e no SPAECE – 2005 a 2015. 163

Grafico 10: Desvio padrão dos resultados das escolas em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e no SPAECE – 2005 a 2015. 165

Gráfico 11: Proficiência média e desvio padrão das escolas em língua portuguesa no SPAECE e na Prova Brasil - Prêmios 2011 a 2014 168

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Gráfico 12: Proficiência média e desvio padrão das escolas em matemática no SPAECE e na Prova Brasil - Prêmios 2011 a 2014 169

Gráfico 13: Comparação entre todas as escolas participantes dos Prêmios que nunca receberam prêmios ou apoios em outras edições 183

Lista de tabelas

Tabela 1: Jogo de cooperação entre escolas premiadas e apoiadas 126

Tabela 2: Jogo de cooperação entre escolas premiadas e apoiadas com interferência do prêmio no ciclo seguinte 128

Tabela 3: Quantidade de escolas apoiadas e premiadas simultâneamente em uma mesma edição do Prêmio Escola Nota Dez Alfa e Escola Nota Dez 5º ano 145

Tabela 4: Número de Casos na Base, por situação no prêmio. 151

Tabelas 5: Distribuição das escolas segundo o atendimento às Condicionalidades 153

Tabela 6: Proficiência média em matemática e língua portuguesa das escolas que compõem o estudo. 154

Tabela 7: Coeficientes dos impactos do Prêmio Escola Nota Dez 2011 e 2012 173

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Lista de quadros

Quadro 1: Combinações de incentivose exemplos na *accountability* educacional 59

Quadro 2: Calendário de uma edição do Prêmio Escola Nota Dez 114

Quadro 3: Categorização dos estudos de acordo com aspectos relativos à forma 139

Quadro 4: Descrição das variáveis dependentes utilizadas no modelo de descontinuidade na regressão 150

Quadro 5: Sumário da direção dos impactos do Prêmio Escola Nota Dez em relação ao número de testes realizados - Prêmios 2011, 2012, 2013 e 2014 181

Lista de figuras

Figura 1: Relações de accountability nas dimensões de coordenação social 67

Figura 2: Accountability horizontal e vertical em uma relação de agência envolvendo responsividade, bens e sanções 72

Figura 3: Relações de accountability entre Sociedade e Estado, Governo e Burocracia 75

Figura 4: Estrutura de relações entre Governo, prefeituras e sociedade 96

Figura 5: Estrutura de relações entre governo, prefeituras e sociedade sob vigência do PAIC 99

Figura 6: Organograma das instancias do PAIC dentro das estruturas das secretarias municipais e Estadual de Educação e fluxo da informação (em vermelho). 102

Figura 7: Esquema micro-a-macro de Coleman aplicado ao PAIC..... 105

Figura 8: Esquema micro-a-macro sobre os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez..... 117

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Lista de siglas

APRECE: Associação de Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará

BDE: Bônus de Desempenho Educacional

CLAD: Centro Latino Americano de Administração e Desenvolvimento

COPEM: Coordenadoria de Cooperação com os Municípios

CREDE: Coordenadoria Regional de Educação

FECOP: Fundo de Combate a Pobreza

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GIDE: Gestão Integrada da Escola

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDE: Índice de Desempenho Escolar

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEPE: Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco

IDESP: Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQE: Índice de Qualidade da Educação

IQM: Índice de Qualidade do Meio Ambiente

IQS: Índice de Qualidade da Saúde

MEC: Ministério da Educação

PAIC: Programa Alfabetização na Idade Certa

PGER: Programa Gestão Escolar por Resultados

PIB: Produto Interno Bruto

PIP: Programa de Intervenção Pedagógica / Alfabetização no Tempo Certo

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

PMMEB: Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica

PNAIC: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PQE: Programa Qualidade na Escola do Estado de São Paulo

SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEPE: Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco

SEDUC: Secretaria Estadual de Educação

SEPLAG: Secretaria de Planejamento

SME: Secretaria Municipal de Educação

SPAECE: Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará

UECE: Universidade Estadual do Ceará

UFC: Universidade Federal do Ceará

UNDIME: União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFOR: Universidade de Fortaleza

URCA: Universidade Regional do Vale do Cariri

UVA: Universidade do Vale do Aracaú

VAF: Valor Fiscal Adicionado

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Quis custodiet ipsos custodes?

JUVENAL, As Sátiras VI.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é refletir sobre programas de *accountability* tendo como referência os resultados produzidos no âmbito do Prêmio Escola Nota Dez do Estado do Ceará. A partir dessa experiência específica, em curso, trabalharemos sobre as dimensões de eficácia e equidade, segundo duas abordagens espaciais – micro e macro – buscando verificar os efeitos do programa sobre o desempenho da rede e das escolas públicas cearenses, bem como sobre seus indicadores de desigualdade intra e interescolar.

A ampliação das políticas de *accountability* educacional no Brasil tem ocorrido no contexto da expansão do uso de avaliações externas à escola como instrumento de gestão, suscitando dúvidas e controvérsias entre pesquisadores e agentes envolvidos. Os que defendem sua implantação veem neste tipo de política uma maneira rápida e eficaz de melhorar os indicadores educacionais. Os que se posicionam contrariamente alegam efeitos negativos que podem superam os proveitos que delas se possa tirar. Os dois lados, no entanto, apontam a necessidade de evidências empíricas, produzidas em contexto nacional, que permitam avançar no conhecimento dessas iniciativas. Em meio à esse cenário polarizado, avança a implantação deste tipo de iniciativas por parte de unidades da federação.

Pode-se afirmar que existe uma forte oposição às políticas de responsabilização por parte dos agentes escolares, e que ela não é gratuita. Decorre de uma profunda desconfiança da capacidade de as avaliações utilizadas nestes programas mensurarem adequadamente a qualidade do trabalho desenvolvido pelos profissionais na escola, diante das condições pedagógicas e sociais vigentes. Essa desconfiança, por sua vez, está fundamentada, na maioria das vezes, em críticas severas à possíveis restrições à autonomia do trabalho docente e de redução das dimensões do ensino à habilidades que podem ser verificadas em testes padronizados. Não menos menos importante é a possibilidade de se negligenciar uma gama de habilidades cognitivas e não-cognitivas importantes para o desenvolvimento das potencialidades dos estudantes.

Utilizando bases de dados provenientes de avaliações nacionais e estaduais – SPAECE e Prova Brasil – que informam os resultados dos estudantes agregados ao nível da escola ou ao nível da rede, bem como sua distribuição interna à escola ou à rede, este trabalho se insere entre diversos outros que buscam contribuir para as discussões acerca dos riscos e possibilidades na instituição de programas de responsabilização para fins de melhoria da qualidade educacional. Procuramos responder, sobretudo, às seguintes perguntas: [1] Quais os impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre os indicado-

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

res educacionais do sistema público cearense, em nível macro? e [2] Quais os efeitos dos incentivos dados pelo Prêmio Escola Nota Dez sobre os resultados das escolas contempladas, em nível micro?

Apesar da relevância do tema, por se tratarem de políticas ainda recentes no Brasil, há ainda poucos trabalhos que se dedicam à análise de possíveis impactos de políticas de *accountability* educacional sobre os resultados cognitivos dos alunos em contexto nacional. Ainda mais escassos são os estudos que buscam abordar os efeitos dessas políticas sobre as desigualdades escolares e/ou práticas pedagógicas e de gestão. Os pouco mais que uma dezena de estudos, elencados nesta pesquisa, indicam que os resultados encontrados não permitem ainda, concluir em favor da eficácia das políticas de *accountability* no campo da educação. Nossa pesquisa junta-se ao esforço de produzir mais evidências em contexto nacional que contribuam para o debate sobre a conveniência da adoção ou não dessas políticas.

Além desta Introdução e das Considerações Finais, esta tese está estruturada em 4 Capítulos. No Capítulo 1 discutimos a origem do conceito de *accountability* no contexto da teoria democrática moderna e sua associação a uma visão progressista, ligada à consolidação dos regimes democráticos. Visão que após sua difusão foi sendo apropriada por correntes gerencialistas, preocupadas com a reforma do Estado e a eficiência na prestação dos serviços públicos. Trata-se de uma reflexão acerca das políticas de *accountability* educacional propostas no marco dessas reformas, inspiradas por uma leitura que propõe mudanças institucionais no funcionamento dos sistemas escolares, com objetivo de descentralizar a prestação do serviço educacional.

Ampliando o debate, na segunda parte deste mesmo capítulo recorremos às contribuições dos fundamentos da teoria social de James Coleman , com o intuito de aprofundar a reflexão acerca do desenho básico dessas políticas. O propósito é articular a teoria democrática com a abordagem da administração pública num arcabouço conceitual que permita analisar a política pública educacional de *accountability* do Ceará e os mecanismos com os quais se pretende, a partir dela, alterar a realidade educacional do Estado.

No capítulo 2 apresentamos uma análise dos componentes que integram a principal política pública do Estado do Ceará, o PAIC – Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará – do qual o Prêmio Escola Nota Dez é seu principal instrumento de indução, dirigido aos agentes escolares. O objetivo é a apreensão de elementos que ampliem nossa compreensão acerca dos recentes avanços educacionais do Estado do Ceará e do papel do Prêmio Escola Nota Dez neste cenário. Para isso, utilizamos as

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

categorias analíticas construídas ao longo do primeiro capítulo, através de análises de documentos, materiais de divulgação, pesquisas e entrevistas realizadas com profissionais das secretarias estadual e municipais de educação e de um conjunto de escolas participantes de uma edição do Prêmio.

Neste capítulo concluímos que o PAIC é uma grande concertação, fruto de uma convergência de interesses entre atores políticos, entidades civis e instituições públicas, fomentada por organismos multilaterais, com o principal objetivo de alcançar um interesse comum, declarado como a melhoria dos resultados educacionais. Nesse processo, o governo do Estado do Ceará tem constituído com os municípios uma estrutura de responsabilidades que faz interagir suas burocracias, através de uma série de mecanismos que o Estado dispõe para fazer funcionar o plano: sua normatização, as instâncias de controle e os sistemas de incentivos. Como instância de controle, o PAIC dispõe da COPEM- Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, uma estrutura especializada na supervisão e monitoramento dos eixos do PAIC. O Prêmio Escola Nota Dez e a Lei de Repasses da Cota-Parte do ICMS integram, por sua vez, a estrutura de incentivos de que o Estado do Ceará dispõe, no âmbito do PAIC, para induzir os agentes políticos e burocráticos à implementação desta política.

A segunda parte deste capítulo é dedicada à uma discussão minuciosa do Prêmio Escola Nota Dez, sistema de incentivos utilizada pela SEDUC para induzir os agentes públicos a alinharem seus interesses com os objetivos do programa. Uma das questões centrais da investigação presente neste capítulo foi o entendimento de que, por intermédio de mecanismos não descritos nas normas, políticas de *accountability* brasileiras podem ter consequências negativas, tanto simbólicas quanto materiais, para os agentes escolares. No caso do Ceará isso acontece por intermédio de um terceiro ator, o ente municipal, cujo poder sancionatório não está previsto e nem impedido pela normatização da política pública.

A partir desta análise propomos, no Capítulo 3, um desenho de avaliação baseado nos vários incentivos dispostos no Prêmio Escola Nota Dez. Para isso realizamos uma breve revisão dos estudos de impacto sobre políticas educacionais de *accountability* realizadas no Brasil. A finalidade é identificar recorrências, divergências e opções metodológicas que subsidiem o estudo. É também neste capítulo que apresentamos as escolhas metodológicas desta pesquisa e suas justificativas, além da descrição dos dados utilizados.

Tendo em vista este levantamento, as características da política cearense e os dados de que dispunhamos, a opção metodológica deste trabalho recaiu sobre um

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

estudo de série temporal baseado nos dados do SPAECE e da Prova Brasil. Essa opção visava a observação dos impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez, diferenciando seus efeitos dos efeitos do PAIC. Além disso, realizamos também um estudo com análise de descontinuidade na regressão, para mensuração dos impactos dos incentivos pagos pelo Prêmio para as escolas melhor e pior posicionadas.

O capítulo 4 é, então, dedicado à descrição detalhada dos principais resultados obtidos com o uso destas metodologias. Nossos resultados apontam para impactos sistêmicos no SPAECE de língua portuguesa, mas que não se reproduzemna Prova Brasil e nos resultados de matemática. No que diz respeito a dimensão de equidade da rede, não foram observados impactos, embora a introdução do Prêmio pareça romper com uma tendência de crescimento da desigualdade iniciada a partir do crescimento induzido pelo PAIC.

No que diz respeito aos impactos dos incentivos sobre as escolas, os resultados apontam para ganhos das escolas premiadas concentrados na avaliação em que competem pelo prêmio, e ganhos para as escolas apoiadas na avaliação em que precisam cumprir metas. Nos demais anos, os testes apontam, em geral, para impactos negativos do prêmio[1] e impactos positivos do apoio. Quando analisado do ponto de vista da eficácia com equidade, o conjunto dos resultados apontam impactos negativos sobre a equidade das escolas premiadas e positivos para eficácia, com aumento do percentual de alunos em nível adequado e aumento das médias do SPAECE. Já para as escolas apoiadas, os resultados apontam para melhoria da equidade, observado pela redução do desvio padrão, e aumento da eficácia, evidenciada pelo aumento de alunos no nível adequado e crescimento nas médias do SPAECE.

Por fim, concluímos o trabalho cotejando seus achados com os principais resultados encontrados na literatura. Deixamos também, nesse capítulo final, algumas reflexões para futuras pesquisas e contribuições para as políticas educacionais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[1] Neste trabalho, quando nos referirmos ao Prêmio com inicial em maiúscula, estamos nos referindo ao Prêmio Escola Nota Dez, já quando nos referirmos a prêmio com inicial em minúscula, estamos nos referindo ao recursos simbólicos e materiais pagos às escolas melhor classificadas dentro do programa, análogo a apoio, que são os recursos pagos às escolas pior classificadas.

CAPÍTULO I

Parte um: Accountability na Ciência Política, na Administração Pública e na Educação

De que arte nos valeremos agora para fazer acreditar numa nobre mentira? [...] Começarei por tentar convencer os chefes e os soldados, em seguida os outros cidadãos, de que tudo o que lhes ensinamos, educando-os e instruindo-os, tudo aquilo de que julgamos ter o conhecimento e a experiência, não passava, por assim dizer, de sonho; que, na realidade, eram então formados e criados no seio da terra, eles, as suas armas e tudo o que lhes pertence; que, depois de os ter formado inteiramente, a terra, a sua mãe, lhes deu â luz; que, por isso, devem considerar a região que habitam como a sua mãe e ama, defendê-la contra quem a atacar e tratar os outros cidadãos como irmãos, filhos da terra como eles. "Na cidade sois todos irmãos", dir-lhe-emos, prosseguindo nesta ficção, "mas o deus que vos formou misturou ouro na composição daqueles de entre vós que são capazes de comandar: por isso são os mais preciosos. Misturou prata na composição dos auxiliares; ferro e bronze na dos lavradores e na dos outros artesãos. Em geral procriareis filhos semelhantes a vós; mas, visto que sois todos parentes, pode suceder que do ouro nasça um rebento de prata, da prata um rebento de ouro e que as mesmas transmutações se produzam entre os outros metais. Por isso, acima de tudo e principalmente, o deus ordena aos magistrados que zelem atentamente pelas crianças, que atentem no metal que se encontra misturado à sua alma e, se nos seus próprios filhos houver mistura de bronze ou feno, que sejam impiedosos para com eles e lhes reservem o tipo de honra devida à sua natureza, relegando-os para a classe dos artesãos e lavradores; mas, se destes últimos nascer uma criança cuja alma contenha ouro ou prata, o deus quer que seja honrada, elevando-a à categoria de guarda ou à de auxiliar, porque um oráculo afirma que a cidade perecerá quando for guardada pelo feno ou o bronze". E isso servirá para lhes inspirar ainda maior dedicação à pátria e aos seus concidadãos, dado que julgo compreender o que queres dizer.

PLATÃO, A República.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

1.1 Apresentação

Ao longo deste capítulo, discutiremos como o conceito de *accountability* vai sendo forjado no interior da teoria democrática moderna como um conceito progressista, ligado à consolidação dos regimes democráticos, e como, após sua difusão, é apropriado por correntes gerencialistas mais preocupadas com a reforma e a questão da eficiência do Estado. Por fim, discutiremos um proposta específica iniciada no interior destas reformas, denominada *school accountability*, traduzidas aqui como políticas de responsabilização educacional.

Para tanto, partimos da premissa de que, a despeito das semelhanças, diversos projetos que se utilizam das categorias de *accountability* possuem diferenças fundamentais em suas formulações e/ou objetivos políticos. Tendo como finalidade construir um arcabouço teórico que dê conta não apenas de compreender o funcionamento pragmático das atuais políticas de *accountability*, desejamos também captar os meandros políticos e contextuais que as conformam, através uma única lente de abordagem.

Entender as matrizes referenciais que sustentam *accountability* e como estas interagem entre si e em quais pontos, pode ser revelador para compreender como a formulação dos programas se inspiram em ideais de *accountability* para influenciar o funcionamento das escolas. Nesse sentido, autores da linha racional-utilitarista constituem-se fontes essenciais das teorias aqui referenciadas. Mais especificamente, os fundamentos da teoria social de James Colemam nos servirão como estofo teórico à tarefa de realizar uma articulação consistente entre campos teóricos distintos, o da democracia política e o da governança pública. O objetivo é utilizar essa literatura para subsidiar uma avaliação do programa de *accountability* que leve em conta os agentes, as relações que constroem entre si, e os recursos que dispõem em estruturas de controle e sistemas incentivos. Em outras palavras, uma avaliação que leve em conta o contexto em que a política foi aplicada.

Em sentido amplo, o conceito de *accountability* aqui utilizado referir-se-á ao controle do poder e à necessidade de os agentes públicos, entendidos não apenas como políticos eleitos mas qualquer pessoa que ocupe função pública, de prestar contas pelos seus atos aos representados e de se submeter à avaliação constante de suas condutas. Em sentido estrito, é o conjunto de mecanismos institucionais que tentam vincular as ações dos governantes aos interesses dos governados, sendo um instrumento da soberania popular para controle do mandato em que se submete a discricionariedade dos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

representantes a obrigações de controle em razão da vontade dos representados. (MIGUEL, 2005).

1.1.1 Interesse global, diferenças culturais e institucionais

É cada vez mais difundida a ideia de *accountability* como um elemento indispensável para a consolidação dos regimes democráticos modernos. Segundo Mainwaring (2003), o tema tem sido um dos mais debatidos na agenda política mundial. Seu interesse crescente pode ser atestado em diferentes áreas acadêmicas, desde a Ciência Política até a Administração Pública, passando por Educação, Saúde, Economia, Direito e até Contabilidade[2].

Esse fenômeno é parte de um processo mais amplo no qual *accountability* adquire centralidade não só no léxico das Ciências Sociais, mas em diversos meios, tornando-se tema privilegiado no debate sobre arranjos constitucionais e modelos institucionais e de governança (MELO, 2007). Seu crescimento no último quarto do século XX está relacionado a dois eventos da história recente: a terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994) – um movimento global de transformações de regimes políticos autoritários em democracias que se inicia no final dos anos 1970 – e os ciclos globais de reformas estruturais do Estado, ao longo das décadas de 1980 e 1990.

A Terceira Onda de Democratização, segundo Huntington (1994), foi um momento histórico no qual mundo assistiu, em menos de duas décadas, cerca de trinta países passarem de regimes autoritários a democracias. Essa onda de transformações convergiu com o crescente interesse que os autores da teoria democrática demonstravam pelos aspectos domésticos e externos que envolviam a transição de países com regimes autoritários para democracias. A eficácia na construção de mecanismos de responsabilização tornou-se um desafio para a melhoria da qualidade da democracia nestes países, elevando a importância de temas como o da qualidade das instituições democráticas e o da confiança.

Após este período de transição, ocorrem dois ciclos globais de reformas estruturais do Estado, sob inspiração neoliberal, com objetivo estabilizar e liberalizar a economia em diversos países. Incentivado por organismos internacionais em decorrência da

[2] Em levantamento realizado através do serviço de pesquisa integrada da Divisão de Bibliotecas da PUC-Rio, foram localizados cerca de 820 mil artigos sobre o assunto, publicados entre 1754 e 2018, nos mais variados idiomas. Se levarmos em consideração apenas publicações em revistas acadêmicas avaliadas por pares, são 287 mil artigos, desses, 7% estão nas áreas de Educação, Ciência Política e Administração Pública, sendo que a área da educação sozinha comporta 45% da produção total dessas três áreas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

eclosão de uma crise internacional de endividamento, esse movimento contou com dois momentos específicos: o primeiro, ao final da década de 1980, tinha como objetivo o enxugamento das estruturas do Estado através de ajustes estruturais e fiscais, a partir de uma visão de Estado mínimo promovido pelo Consenso de Washington. O segundo, nos anos 1990, desloca o foco para a eficiência do Estado e, particularmente, para a reforma administrativa, com fins de adequar o Estado às demandas de desregulamentação financeira exigidas em um mundo globalizado.

Accountability emerge, então, como uma das grandes preocupações deste período. O interesse pragmático dos Estados, sufocados pela crise da dívida externa e as altas taxas internas de inflação, fez com que estes se mobilizassem em torno das reformas, com o objetivo de angariar recursos provenientes de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tais circunstâncias alavancaram o interesse pelo tema da *accountability* nas correntes de estudos vinculadas à Administração Pública e interessadas em estudar o processo de reformas. Isso não quer dizer que não possa ter havido um interesse genuíno nestes países pelo tema do gerenciamento dos recursos públicos e a preocupação com o ajuste fiscal, mas, de fato, a indexação dos recursos a reformas serviu de incentivo para o aumento do interesse pelo tema. Essas reformas tiveram grande peso na definição de *accountability* que acabou vigorando na área da Educação, singularmente nas políticas de responsabilização educacional. Tema que trataremos mais a frente.

O gráfico 1, a seguir, fornece algumas evidências que permitem dimensionar a influência desses acontecimentos no interesse mundial pelo tema da *accountability*, através do número de menções que o termo atinge em uma base com mais de 30 milhões de livros publicados em inglês, alemão, espanhol, italiano e francês, entre 1800 e 2012, digitalizados pela plataforma Google Books[3].

[3] Dados analisados através do "Ngram Viewer", ferramenta disponibilizada pela Empresa Google Inc. que permite contar e realizar análises com o número de menções a uma determinada palavra ou frase no total de livros digitalizados pela empresa no Google Books. O Google books é projeto da empresa para digitalizar, em parceria com bibliotecas e universidades ao redor do mundo, todo o conhecimento em formato impresso e armazená-los em seu banco de dados, tornando-o acessível por meio digital.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Gráfico 1: Taxas de menção anuais à palavra *accountability* normalizadas pelo total de palavras, em seis corpus linguísticos – 1800 a 2012.



Elaboração Própria. Fonte: Google Books / Ngram viewer

Como se observa, o interesse crescente pelo tema surge por volta das décadas de 1970 e 1980, no corpus línguistico Inglês, sobretudo americano, e se intensifica nos demais ao final da década de 1990. Melvin Dubnick (1998) aponta que a palavra *accountability* raramente era utilizada nas décadas anteriores a 1990 e que, mesmo quando os trabalhos acadêmicos o faziam, os significados eram apresentados de maneira relativamente restrita e sem nenhum equivalente óbvio em outras línguas[4]. Isso é atestado pela disparidade de menções no conjunto anglo-saxão em relação aos demais corpora.

Embora nossa análise não se limite à produção acadêmica, a hegemonia da tradição anglo-americana se confirma pelo número relativamente elevado de menções, especialmente nos livros em inglês americano, desde a década de 1830. No corpus britânico, por sua vez, o interesse aparece com maior ênfase às vésperas da década de 1960, período de gestação das primeiras reformas conservadoras na Grã-Bretanha, de onde surgirão as ideias que darão sustentação aos ciclos de reformas estruturais do Estado, implementadas em países periféricos ao final dos 1990.

Nas demais línguas, o interesse é mais recente. A produção se intensifica por volta da década de 1980, sobretudo nos corpora alemão (1970) e francês (1980). Na década de 1990, a produção se amplia nos demais corpora e isso tem a ver com a difusão internacional do conceito. Além disso, o ressentimento com as promessas de avanço não concretizadas pela onda de democratização, sobretudo no contexto latino-americano, fizera aumentar o interesse dos autores nas dinâmicas das relações entre

[4]Como veremos nas seções a seguir, de fato, o referencial teórico muda completamente de figura a partir das contribuições originais de Guillermo O'Donnell.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

sociedade civil e Estado e seu impacto na consolidação destes novos regimes democráticos, criando as condições necessárias para o surgimento de uma corrente de estudos interessada pelo tema da accountability (O'DONNEL, 1998; SCHEDLER, 1999, MAINWARING, 2003).

No entanto, a notória multiplicidade de menções ao termo *accountability* na literatura anglo-americana[5], não obsta o interesse dos demais países pelo tema do controle do poder e das autoridades públicas. Uma possível explicação para essa diferença está no histórico de desenvolvimento das instituições de países que não partilham da mesma tradição política em relação ao caso singular dos Estados Unidos, onde *accountability* foi construída, desde o princípio, como uma característica fundacional do sistema de governo de inspiração federalista, nos ideais de separação de poderes e na tradição descentralizadora daquele pais[6].

Brinkerhoff (2001) e Mota (2006) chamam atenção para o fato de que a maioria dos países, ao constituírem sua estrutura jurídico-institucional, se inspiraram em dois grandes modelos jurídicos: o *common law*[7], um sistema de normas baseado no direito consuetudinário, de usos e decisões da Corte de Justiça, comum em países de colonização Inglesa; o *civil law*[8] ou código romano, que tem como fonte o direito legislado, usado nos modelos francês, italiano, alemão, espanhol e, inclusive, brasileiro,[9].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[5] Considerada a natureza do Projeto Google Books que funciona através de parcerias com Bibliotecas e Universidades principalmente de países desenvolvidos, além de questões legais sobre direitos autorais que limitaram seu escopo inicial, os livros digitalizados pelo Google não são uma amostra representativa aleatória de tudo que foi publicado no mundo durante este período. No entanto, dada a grande extensão do projeto – que no momento desta análise contava com cerca de 30 milhões de livros – acreditamos que ela apresenta grande potencial para identificar algumas tendências.

[6] Sobre a influência dos federalistas na constituição americana e a característica peculiar da formação dos Estados Unidos, Cf. DALLARI, D. de A. *Elementos da Teoria Geral do Estado*, 23a ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

[7] Nessa tradição agrupam-se os países nos quais o direito repousa, pelo menos em sua parte essencial, sobre os conceitos e modos da organização jurídica conhecida como "Common Law" britânica, que concede um lugar primordial à jurisprudência, e não à lei legislada, como meio ordinário de expressão do direito comum.

[8] Encontram-se, nesta tradição todos os países que foram influenciados pela herança jurídica romana e/ou pelo código jurídico Napoleônico e/ou Alemão, e dão proeminência ao direito escrito e legislado, adotando uma codificação sistemática de seu direito comum.

[9]Registro uma correção à hipótese de Brinkerhoff, pois ele liga os modelos jurídicos diretamente às línguas de origem latina, no caso da *civil law*, e anglo-saxônicas, no caso da common law. Primeira observação é que o sistema romano-germanico conhecido como *civil law* não é adotado apenas em países de língua com origem latina, sendo adotado, em sua forma pura, em todos os países europeus, inclusive na Alemanha -- que como vimos também apresenta interesse tardio pelo tema -- e pela maioria dos países latino-americanos e por dois países na África (Angola e República Centro Africana). Na verdade, é a sua vertente inspirada no Código Napoleônico que é utilizada majoritariamente nos países com língua de raiz latina, inclui-se aí a Itália, que o autor não cita. Enquanto a *common law*, na sua forma pura, é adotada apenas nos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Nova

Calcada na tradição Liberal, a *common law* teria uma tendência a buscar o equilíbrio em favor do cidadão individual, através dos *checks and balances*[10] externos às agências do Estado. Assim, instituições dessa inspiração combinariam um sistema constitucional que olha tanto para as autoridades quanto para o cidadão, fazendo com que as agencias estatais estejam sujeitas a mecanismos de supervisão interna que dependem de salvaguardas processuais e de revisão judicial externa, com o objetivo de limitar o abuso da discricionariedade administrativa.

Já o *Civil Law* apelaria ao republicanismo, reforçando a primazia do Estado no trato da coisa pública e a fé nos servidores públicos como decisores imparciais. Com isso, as estruturas processuais e de *accountability* tenderiam a ser mais internas em determinadas agências, de maneira que a *accountability* é assegurada através de diversos tipos de controle, supervisão ou apelação dentro da própria agência, com poucas salvaguardas processuais externas. E mesmo quando há mecanismos externos, eles tendem a ser orientados hierarquicamente, isto é, na direção das agências de maior poder dentro da administração estatal.

Para além das questões de tradição jurídico-institucional, Brinkerhoff (2001) chama atenção também para fatores históricos que podem ter corroborado no desenvolvimento de instituições pouco *accountables*[11]. Entre os países em desenvolvimento, por exemplo, haveriam aqueles que carregam uma pesada herança colonial tendendo a ter sistemas de governo que refletem uma *accountability* ascendente, isto é, de baixo pra cima, como se caracterizava o sistema de prestação de contas das colônias para a metrópole, cujo reforço de estruturas autoritárias tendem a dominar as agências executoras ao mesmo tempo em que negligenciam estâncias legisladoras, partidos políticos e conselhos locais (SMITH, 1996, apud BRINKERHOFF, 2001).

Haveria ainda um segundo conjunto de países que traçaria um longo histórico administrativo a grandes impérios, como o Russo, Chinês e Otomano[12]. Neste caso, as burocracias foram instituídas pela necessidade de garantir aos

Zelândia. No entanto, modelos mistos de *common law* são utilizados no País de Gales, Irlanda do Norte, Irlanda, no direito estadual de Louisiana nos Estados Unidos, no direito da provincial do Canadá Quebec, África do Sul, Índia, Malásia, Brunei, Paquistão, Singapura, Hong Kong e muitos outros países geralmente de língua inglesa ou membros da *Commonwealth*, com exceção de Malta e Escócia. Fonte: http://www.juriglobe.ca/.

[10] Em português, freios e contrapesos.

[11] Instituições com baixa capacidade de resposta aos interesses da sociedade.

[12] Atentar ao fato de ser este um período de impérios antes da Primeira Grande Guerra.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

governantes a manutenção e ampliação dos seus domínios (RIGGS 1997, apud BRINKERHOFF, 2001). Embora esses países tenham realizado uma transição para formas mais democráticas e liberais de governo, segundo o autor há permanências históricas e culturais em suas estruturas administrativas, de elementos cruciais para suas funções antigas, inibindo o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* modernos ou, em alguns casos, o nascimento de uma sociedade civil forte.

Mota (2006) aponta que, embora haja diferença nos sistemas jurídicos, e acrescente-se, nas tradições históricas, é possível encontrar nas constituições nacionais de diversos países, mecanismos de controle dos atos praticados por agentes públicos, que reúnem todos os elementos presentes no conceito de *accountability*, mesmo sem que, para isso, tenha-se utilizado a palavra de origem anglo-saxônica. Um exemplo disso é o fato de que o conteúdo do direito administrativo utilizado na Inglaterra e nos Estados Unidos ser bem menos amplo que o utilizado em países que adotam um regime jurídico administrativo em que seus funcionários se regem por um código de direito comum.

Como vimos, as diferentes tradições têm implicações na dificuldade de se definir um conceito inteligível de *accountability* que atenda as diferenças culturais e as demandas criadas pela proliferação de seu uso. Sendo assim, na seção seguinte discutiremos como autores da Ciência Política superaram parte dessas dificuldades ao definir um conceito de *accountability* amplo o suficiente para os diversos usos que o termo tem recebido atualmente.

1.1.2 A indefinição conceitual sobre *accountability*

Em palestra realizada em uma universidade brasileira na década de 1990, Dubnick (1998) constatou, com surpresa, o uso generalizado da palavra 'responsabilidade' em substituição ao termo *accountability* nos pôsteres e comunicações do evento. Ana Maria Campos (1990), por sua vez, declara sua angustia ao cursar um *master of public administration* nos Estados Unidos, em 1975, e não conseguir aplicar o conceito de *accountability* à realidade brasileira. Para ela não se tratava de uma questão apenas semântica: aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira impediriam uma aplicação direta do conceito em um país que acabara de atravessar os Anos de Chumbo[13]

[13]Período mais repressivo da Ditadura Militar no Brasil, tendo início em 1968, com a edição do AI-5 em 13 de dezembro daquele ano, até o final do governo Médici, em março de 1974.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

da ditadura militar, pois, para Campos, ainda faltava consciência popular, sentimento de comunidade e participação da sociedade civil[14].

A inexistência de termos equivalentes para traduzir *accountability* não se trata uma exclusividade brasileira. Esse problema já foi apontado por diversos autores e, segundo Miguel (2005), tornou-se lugar-comum falar das dificuldades de tradução do termo na literatura nacional e internacional. Estudos sobre o problema linguístico de *accountability* realizados por Dubnick (1998), após sua experiência no Brasil, detectaram dificuldades semelhantes em uma variedade de línguas, desde as de origem latina (francês, espanhol, italiano e português), às germânicas (alemão, holandês e dinamarquês), passando por outras línguas (como o russo e o finlandês). Mesmo no Japão, país com certa tradição em adotar termos estrangeiros, Dulbinick se deparou com a mesma dificuldade, constatando que a ideia de *accountability* aplicada em um contexto institucionalizado e expressa através de uma única palavra é uma exclusividade da língua inglesa[15]. Segundo o autor, a maneira mais próxima de transmitir o conceito, em qualquer língua, seria através de uma frase: "a ideia de que alguém é capaz de prestar contas sobre algo perante outro".

Contudo, nem mesmo na língua inglesa, como explicita Mainwarnig (2003), *accountability* tem sido um conceito consensual. Isto porquê o próprio termo é dúbio quanto ao seu significado (SCHEDLER, 1999). Mulgan (2000) define *accountability* como um conceito "complexo e camaleônico" que se tornou frequente na literatura sobre administração pública, aparecendo em todos os lugares e servindo a todo tipo de tarefa analítica ou retórica. Nesse processo de massificação, o termo perdeu muito de sua simplicidade, chegando ao ponto de exigir esclarecimentos constantes e categorizações cada vez mais complexas.

Para Schedler (1999) é justamente o fato de o conceito ser tão abrangente que lhe garante a atratividade observada, pois seu campo de aplicação se torna quase tão amplo quanto seu potencial de consenso. Por isso, propõe um conceito radial de *accountability* que se desenvolve em três dimensões constitutivas: informação, justificação e sanção. É este o conceito que passaremos a pormenorizar agora.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

---

[14] Acrescento: faltava democracia. Autores como O'Donnell apontam que a existência de *accountability* (entendido como controle do poder) é incompatível com regimes autoritários;

[15] O que o autor, na ausência de uma palavra melhor, denuncia por "Anglicanismo", reconhecendo o risco de confundir com questões religiosas. O que podemos traduzir por anglicismo, já que o português tem uma palavra específica para isso. Para mais cf. "Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework," in Public sector ethics: finding and implementing values, edited by Noel Preston with C-A Bois (Sydney, Australia: Federation Press; London: Routledge, 1998), chapter 5, pp. 68-81.

1.1.3 Schedler: um conceito radial para *accountability*

Segundo Schedler (1999), a amplitude da ideia de *accountability* provém da sua ambivalência etimológica. E é sobre essa ambivalência que ele tenta construir sua definição radial que pretende oferecer como definitiva para o entendimento de *accountability*. A raiz semântica do termo *account* tem originalmente duas conotações: a primeira, *financial accounts*, tem a ver com contas, ou seja, informações detalhadas de acordo com certos padrões de classificação e precisão que as tornam compreensíveis e confiáveis, mesmo para quem não pertence ao grupo da qual se originou. A segunda, *narrative accounts*, remete a contos ou histórias que buscam legitimar uma situação e que tem como finalidade mostrá-la como resultado de um conjunto de desdobramentos anteriores, tornando-o menos grave ou mais suportável[16]. Sendo assim, enquanto primeira conotação carrega um caráter informacional, a segunda lhe empresta um caráter discursivo.

Por conseguinte, na primeira dimensão do conceito, o autor concentra tanto o aspecto informacional quanto o discursivo, chamando-o de *answerability*, isto é, responsividade ou capacidade de resposta. Isso significa que, nesta dimensão do constructo, estão abarcadas todas as obrigações que os agentes públicos têm não apenas de informar o que fazem, como também de explicar e justificar o que estão fazendo. Na segunda dimensão, o autor acrescenta a ideia de *enforcement,* que pode ser entendida como capacidade de execução, de outra forma, a capacidade que os agentes públicos têm de manter *accountable*[17] outros agentes e agências públicas, através da imposição de sanções àqueles que violarem seus deveres[18].

Sendo a primeira dimensão uma qualidade esperada dos agentes controlados, e a segunda uma capacidade necessária dos agentes controladores, Schedler constrói um conceito de *accountability* radial, que trata do controle do poder de governantes e agentes públicos se utilizando de três formas para prevenir e corrigir abusos: o primeiro, obrigando-os a exercer o poder de forma transparente; o segundo, forçando-os a se justificar pelos seus atos (*answerability*); e o terceiro, submetendo-os à ameaça de sanções (*enforcement*).

Ao focar na precisão conceitual do termo, Schedler consegue, de forma abrangente, introduzir em seu domínio conceitual um variado número de objetos que

[16] O que também pode ser compreendido como explicações, pedidos de desculpas ou justificativas sobre comportamentos questionáveis, propondo um *status* normativo para o comportamento.
[17] *Accountable* é a qualidade da pessoa obrigada a prestar contas à outra pelo que faz.
[18] Mas a frente veremos que a ideia de sanção se expande e é motivo de divergências entre autores.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

já estavam compreendidos no âmbito dos mecanismos de *accountability* pela literatura. Porém, justamente dessa amplitude vão surgir divergências conceituais que apelam a um maior ou menor rigor em relação ao que o conceito deve abarcar como mecanismo de *accountability* em pesquisas.

Mainwaring (2003) tipifica as cinco áreas de disputa conceitual existentes na literatura original sobre *accountability*: institucionalização, observância, sanções, tipos de relação e *lócus* de atuação. A primeira diz respeito à necessidade de institucionalização ou não desses mecanismos; a segunda discute se o controle de *accountability* deve se ater à observância da lei ou se pode abarcar obrigações mais amplas; a terceira se relaciona com as possibilidades de aplicação e com a natureza das sanções; a quarta, com a natureza das relações existentes entre controladores e controlados; e a quinta, com o *lócus* de atuação do agente controlador. Cada uma dessas divergências será tratada nas duas seções a seguir.

1.1.4 Mainwaring: disputas conceituais em torno dos critérios de *accountability*

A primeira fonte de divergência conceitual diz respeito à necessidade de institucionalização dos mecanismos de *accountability*. O'Donnell (1998), Mainwaring (2003), Moreno & colaboradores (2003) e Abrucio & Loureiro (2005) estão entre os analistas que restringem o conceito às relações formalizadas, via instrumento legal ou normativo, nas quais um agente recebe a atribuição de controlar, supervisionar, monitorar e/ou aplicar sanções a outro agente ou agência pública. Keohane (2002) e Smulovitz & Peruzzotti (2003) estão entre os que admitem mecanismos de *accountability* não institucionalizados, a fim de abranger agentes da sociedade civil organizada, como, por exemplo, a imprensa e organizações não-governamentais empenhadas em monitorar agentes e serviços públicos.

A segunda fonte de discordância diz respeito ao tipo de observância a que os agentes controlados devem se submeter, acima de tudo na *accountability* que ocorre no interior do Estado. Nela se questiona se os mecanismos de *accountability* devem se restringir a violações legais, pré-determinadas, ou se devem abranger outras formas, como o não cumprimento de metas políticas, por exemplo. Kenney (2003) e O'Donnell (1998) defendem uma abordagem em que os mecanismos de *accountability* não-eleitorais foquem no controle e fiscalização de autoridades, agentes e agências públicas no que diz respeito à observância da lei. Entretanto, pesquisadores que atuam na linha

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

tênue entre *accountability* democrática e a reforma do Estado defendem uma abrangência maior, como é o caso de Przeworski (2001), Schedler (1999), Mainwaring (2003), Moreno & colaboradores (2003) Abrucio & Loureiro (2005) e do Centro Latino Americano de Administração e Desenvolvimento – CLAD (1998). Estes entendem que o processo de controle e fiscalização precisa enquadrar questões políticas mais amplas, como desempenho em políticas públicas e programas governamentais, por exemplo.

A divergência conceitual acerca das sanções é introduzida por Schedler (1999), que justapõe, por analogia, todos os mecanismos de prestação de contas existentes na sociedade ao padrão existente nos sistemas eleitorais de representação, incluindo, assim, em seu conceito, a necessidade de sanções à exigência de responsividade pelos agentes controlados. Isso coloca em questão a capacidade de atores sem *enforcement* para manter relações eficazes de *accountability* ao longo do tempo[19]. Kenney (2003) e Moreno & colaboradores (2003) defendem que, para o funcionamento a contento de uma relação de *accountability,* os agentes responsáveis pelo controle precisam deter alguma capacidade de impor sanções aos agentes transgressores. Já Schedler (1999) e O'Donnell (1999) caminham em outra perspectiva e defendem que alguns mecanismos de *accountability* podem se sustentar com base apenas em *answerability*[20], ou seja, na capacidade dos agentes de controle exigir prestação de contas ou justificativas de ações por parte dos agentes controlados, mesmo que eles próprios não disponham de sanções.

Sobre estas constatações, Mainwarning (2003) elabora uma distinção baseada na capacidade institucionalizada de os agentes de controle impor sanções, direta ou indiretamente, chamando atenção para o fato de que até pode existir *accountability* sem *enforcement*, porém, para se manter eficaz, precisará em algum momento envolver outro agente ou agência em algum tipo de sanção indireta, através da autuação do agente responsabilizável em instâncias com capacidade de sanção direta[21].

Além dessa distinção entre capacidade de sancionar, direta e indiretamente, outros autores ampliam a discussão sobre o papel e as características da sanção em mecanismos de *accountability*, especialmente no âmbito das políticas públicas. Smulovitz & Peruzotti (2003) e Grant & Keohane (2005) chamam atenção para o fato de que, nas democracias contemporâneas, sanções não precisam se limitar a formas legais ou institucionalizadas de penalidade, podendo a dimensão simbólica se tornar moeda importante para a construção de mecanismos de *accountability* através, a título de

[19] Um problema conhecido como *responsiveness* sem *enforcement.*
[20] Como ouvidorias, Ministério Público e Tribunais de Contas.
[21] Esse é o caso do Ministério Público e da Polícia Federal que investigam, mas não sancionam, entregando o processo nas mãos do Poder Judiciário através de Ação Pública.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

exemplo, de sanções políticas e danos à reputação ou à credibilidade dos agentes. Para Schedler (2004), o desmonte da reputação via exposição pública é uma ferramenta eficaz para fazer funcionar a *accountability* política, mas destaca que só isso não é suficiente em casos de inobservâncias da lei, como corrupção e violação de direitos humanos, quando é necessário que os agentes imponham sanções legais.

Brinkerhoff (2001) concorda que a falta de *enforcement* diminui significativamente a eficácia da *accountability*, resultando naquilo que chama de *softer sanctions* ou sanções suaves[22]. Tal como, este tipo de incentivo se relaciona ao uso de mecanismos de mercado em um tipo de *accountability* classificado como de performance. Outra forma seria a exposição pública de agentes por intermédio de publicidade negativa. Essas sanções suaves criariam incentivos para que os atores responsabilizáveis evitassem danos à reputação. O autor citado defende que a literatura da *accountability*, mormente intraestatal, adote essa compreensão expandida de instrumentos de sanção, pensada a partir de modelos de incentivos que se destinem a recompensar boas atitudes e/ou impedir maus comportamentos dos agentes públicos. Por trás dessa nova perspectiva, pesquisadores interessados em políticas públicas ou na reforma do Estado podem integrar, na discussão, perspectivas de *accountability* que até então não estavam abarcadas na teoria original e que envolvem avaliação de desempenho, divulgação pública dos resultados, bonificação, mecanismos de competição e escolha dos serviços públicos por parte do cidadão, bem no espírito das reformas estruturais e educacionais levadas a cabo nos últimos tempos.

A quarta e quinta fontes de disputa conceitual estão interligadas e dizem respeito ao modelo analítico que deve ser aplicado à compreensão dos mecanismos de *accountability*. Basicamente, os autores divergem sobre o uso de um modelo mínimo de compreensão baseado na Teoria da Agência. Moreno & colaboradores (2003) e Przeworski (2001) propõem um modelo de *accountability* restrito a relações do tipo principal-agente, isto é, relacionamentos em que um ator principal comissiona um agente para fazer algo em seu nome, detendo o direito de retirar a autoridade delegada condicionalmente. Nesse sentido, os autores costumam considerar, também, que somente o principal desta relação pode atuar como agente de *accountability*, excluindo as demais agencias de supervisão e controle independentes, que tenham papel de fiscalização sobre outras agencias.

[22]Bonamino e Souza (2003) apresentam uma classificação similar à essa, em que aplicam às três gerações de avaliação educacional que se sucederam a partir da década de 1990 no Brasil.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

A maioria dos autores discorda dessa abordagem restritiva e consideram necessário abarcar relações mais amplas, considerando que o principal é apenas um subconjunto dos agentes possíveis de *accountability*. Kenney (2003), O'Donnell (2003) e Mainwaring (2003), por exemplo, argumentam que nem todas as relações de *accountability* precisam envolver, necessariamente, um principal com capacidade de demitir um agente. Para esses autores, relações de *accountability* acontecem quando um agente ou agência é formalmente *accountable* perante outro ator, o que inclui agencias de fiscalização, ouvidores e judiciário encarregados de supervisionar ou sancionar agentes públicos para o exercício de suas funções. A essa discussão pretendemos nos ater no próximo capítulo.

A última discussão, *lócus* de controle, diz respeito à posição relativa que os agentes ocupam dentro de um determinado sistema de governança (BRINKERHOFF, 2001). Ela também tem sido uma das formas de classificação mais utilizadas na literatura sobre *accountability*, porque busca diferenciar os mecanismos de acordo da posição relativa dos agentes de controle em relação ao Estado. A discussão tem importância para o tema e tem origem na proposição original de O'Donnell, no final dos anos 1990, que praticamente inaugura a discussão vigente sobre *accountability*.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

1.1.5 O'Donnell: dimensões de *accountability*

Segundo Schedler (1999), a definição *accountability,* em seu sentido estrito, refere-se aos governantes, ou seja, aos políticos eleitos para exercer funções de governo no aparelho do Estado. Em seu sentido amplo, refere-se à qualquer autoridade pública constituída, por meio de eleições ou não, que recebe poder para exercer alguma função em nome da sociedade. Ao se ampliar o sentido do termo, é possível definir diversos subtipos de *accountability*. Alguns autores têm proposto novas maneiras de abordar o tema, como veremos adiante.

Não obstante, para organizar a amplitude conceitual, o próprio Schedler propõe a distinção de O'Donnell (1998) como uma âncora conceitual, e como dispositivo heurístico ordenador que permite organizar os vários subtipos de *accountability*. Segundo essa proposição, os mecanismos de *accountability* podem ser classificados em duas dimensões espaciais: a primeira, vertical, concentram-se em ações que envolvem atores com posição externa ao Estado e que desempenham papéis de supervisão, controle e responsabilização em relação às agências e atores estatais; a segunda, horizontal, inclui os agentes, instituições e agências públicas no interior do Estado que

tenham capacidade de coibir abusos efetuados por outros atores, agências públicas e até mesmo poderes de Estado.

A dimensão vertical é construída por O'Donnell como um elemento central para se pensar as democracias modernas. Realizada através de eleições periódicas (livres e justas) em que os eleitores disporiam da capacidade de punir ou premiar mandatários, votando a favor ou contra eles e seus candidatos. Porém, não se restringe a isso. Essa dimensão incluiria, também, a atuação da sociedade civil, com reinvindicações sociais e cobertura regular da mídia destas reinvindicações e de (supostos) ilícitos dos governantes.

A dimensão horizontal, por sua vez, parte da constatação de que muitos dos países recém democratizados, sobretudo da América Latina, não conseguiram garantir democracias plenas e governantes *accountable* a partir de eleições. Esse fenômeno se daria por uma série de condições prevalecentes nessas novas democracias que limitariam sua eficácia. Em síntese, faltaria a essas democracias uma série de mecanismos institucionais capazes de restringir os abusos durante o exercício do poder. *Accountability* horizontal é, então, definida por O'Donnell como a existência desses mecanismos e agências estatais, com o direito e o poder legal instituídos, que estão dispostas a realizar ações de controle, que vão da supervisão de rotina à aplicação de sanções legais, incluído o *impeachment* contra ações que possam ser consideradas delituosas, de outras agências ou agentes de Estado. Estas agências estatais podem compreender desde a clássica divisão dos poderes até a uma variedade de entidades com poder de supervisão, como auditorias, ouvidorias, tribunais de contas, comissões, etc.

Apesar de ser a mais utilizada, esta proposição não está livre de críticas desde sua concepção. Mainwaring & Welna (2003), entre outros autores, criticam a confusão espacial que a metáfora incute ao tratar dois temas independentes e relevantes através de uma única definição espacial. Para eles, vertical e horizontal trariam não apenas a ideia de uma posição relativa entre agentes de controle dentro ou fora do Estado, como também a de relações de independência ou hierarquia entre controladores e controlados, uma vez que, mesmo no interior do Estado, haveria um subconjunto de relações que poderiam ser classificadas como verticais, quer dizer, relações em que as agências de controle detêm poder sobre a instância controlada. Como solução, os autores propõem um conjunto de denominações mais precisas em substituição à metáfora dimensional de O'Donnell: *accountability* eleitoral, ao invés de vertical, e *accountability* intraestatal, ao invés de horizontal, separando a natureza das relações de poder do *lócus* de atuação do agente de controle.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Schedler (1999), por sua vez, defende que as relações dimensionais de *accountability* propostas por O'Donnell servem mais como metáfora espacial convencional das relações de poder, posto que,uma vez que propõe uma leitura a partir de uma hierarquia piramidal, na qual a altura representa recursos e capacidades, sendo o topo a concentração máxima de poder e a base a ausência dele. Nessa definição particular, *accountability* descreveria uma relação assimétrica entre atores (desiguais), na qual um superior mais poderoso exigiria prestação de contas de um subordinado menos poderoso e hierarquicamente inferior ou vice-versa, porquanto que o conceito de O'Donnell não determina a direção da prestação de contas.[23]O autor propõe, como exemplo, a *accountability* burocrática, quer dizer, as relações institucionais no interior do Estado nas quais autoridades de alto escalão buscam controlar seus subordinados de baixo escalão, tendo em vista os interesses do povo.

Quando se trata de *accountability* horizontal, Schedler evoca a ideia dos *checks and balances,* segundo a qual poderes independentes se controlam mutuamente, como seu melhor exemplo prototípico. Não ignorando as possíveis limitações na capacidade de agentes exigirem prestação de contas de outros de mesmo nível ou mais altos, o autor busca relativizar a ideia de igualdade, que o conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell faz supor, por uma ideia de equivalência aproximada.

Mesmo admitindo que o paradoxo da *accountability* horizontal permanece, dada a existência de agências que exigem prestação de contas a atores mais poderosos[24], Schedler define como inútil a tentativa de compreender as relações horizontais de forma literal. Propõe ser mais produtivo aplicá-la em termos de independência relativa da parte que cobra em relação à parte que presta contas, restringindo-a apenas às decisões relacionadas ao âmbito específico de competência do agente controlador. Neste caso, ambas as partes, ao menos idealmente, formam poderes autônomos que não têm, necessariamente, relação de subordinação ou superioridade formal entre elas, pressupondo uma divisão a *priori* de poderes de atuação, em uma diferenciação funcional interna ao Estado.

Pastor (1999) se aproxima dessa lógica ao discutir a existência de uma terceira dimensão de *accountability* na atuação de organismos internacionais. Ele afirma que as disputas intraestatais pela não usurpação de poderes são os reais mecanismos de *accountability* horizontal. Para ele, essas instituições teriam como desafio, à sua própria

[23] Como exemplo módico, pode-se citar instâncias de menor poder, como um Tribunal de Contas exigir prestação de contas do chefe dos poderes republicanos (Executivo e Legislativo).
[24] Exceto naquela área de controle em que a agência atua e sobre a qual ela tem competência específica.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

consolidação no ordenamento do Estado, a difícil tarefa de construir barreiras e obstáculos que as protejam da intromissão de outras instituições importantes de governo e que, por sua vez, não deveriam/poderiam agir diretamente nas áreas legítimas de responsabilidade de outras. Essa visão identifica na lógica dos *checks and balances* a essência de um mecanismo de *accountability,* tendo na realização das eleições o ponto de interseção entre os dois eixos dimensionais de O'Donnell.

Mais recentemente, Mota (2006) discute que dispositivos de *checks and balances* e mecanismos de *accountability* horizontal não são conceitos equivalentes. Para a autora, a única coisa em comum entre ambos é o fato de serem mecanismos de controle, construídos a partir de interesses divergentes. Enquanto o primeiro conceito é originalmente forjado com o objetivo de controlar a influência popular no jogo político, o segundo surge como meio de controle dos cidadãos em relação aos agentes públicos. Ela defende, ainda, que *accountability* é uma relação em que a assimetria é presumida, na qual os sujeitos ativos da *accountability* direta são os cidadãos e os sujeitos ativos da *accountability* indireta podem ser tanto os representantes eleitos quanto as instituições revestidas de poder para tal. Já os agentes passivos da *accountability* são aqueles incumbidos do exercício de alguma função pública.

Corroborando à ideia de Mota, Moreno & colaboradores (2003) defendem que relações institucionais de natureza horizontal entre agências e agentes públicos dentro do Estado não se constituem em verdadeiras relações de *accountability*. Usando o exemplo clássico dos *checks and balances* dos sistemas de governo presidenciais, os autores defendem que Executivo e Legislativo recebem suas delegações de um único principal, o eleitorado, e, neste caso, nenhum dos dois se responsabilizam pelo que o outro faz, embora se envolvam em trocas horizontais, isto é, trocas realizadas por agentes que compartilham de áreas de atuação ou que desempenham tarefas sobrepostas, com o objetivo de contrabalançar as ambições de ambos. Destarte, estas trocas horizontais não devem ser confundidas com relações de *accountability.*

Segundo esses autores, o problema do conceito de O'Donnell não se limita ao uso equivocado dos termos, mas ao próprio entendimento de que seriam possíveis relações de *accountability* de natureza horizontal[25]. Eles afirmam que *accountability* não comporta o conceito de horizontalidade expresso na proposição de O'Donnell, uma vez

[25]Como visto, estes autores defendem que o fundamento de toda e qualquer relação de *accountability* está contida em uma relação do tipo agente-principal, sendo esta inerentemente vertical. Sendo assim, a autoridade do agente se origina de uma delegação dada pelo principal, que pode (e deve) ser renovada ou revogada periódica e continuamente.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

que traz implícita uma ideia de equanimidade entre instâncias de controle e controladas, que não se realiza na prática.

O'Donnell (1998) se defende acusando seus críticos de terem tido uma compreensão equivocada dostermos. No seu ponto de vista, a metáfora espacial de *accountability* serve apenas para ilustrar a posição do agente de controle em relação ao Estado, não considerando nenhuma relação hierárquica entre agente de controle e agente controlado. A resposta resolve, em parte, as questões relativas à horizontalidade, entendidas como relações de poder, embora aquestão do *lócus* de atuação dos agentes de controle[26] permaneça como fonte de contestação por diversos autores, entre eles, Schmiter (1999), Shutgart & colaboradores (2003) e Smulovitz & Peruzzotti (2003), que contestam a limitação implícita na visão de que apenas agentes localizados dentro da estrutura do Estado teriam capacidade de exigir prestação de contas, e questionam o lugar dos mecanismos de *accountability* não eleitorais provenientes da sociedade.

Schmiter (1999) propõe uma categoria intermediária de *accountability*, denominada oblíqua ou diagonal, afim de complementar a metáfora espacial de O'Donnell, uma vez que a restrição da relação de *accountability* à atuação de agências estatais limitaria a utilidade do conceito. O autor defende que há razões suficientes para acreditar que agências estatais tendem a conspirar em nome de interesses corporativos da burocracia estatal e, por isso, não conviria ignorar a possibilidade de agentes não estatais desempenharem as mesmas funções de controle, elencando sindicatos, associações comerciais, corporações profissionais, movimentos sociais, organizações não governamentais e até mesmo empresas[27]. O'Donnell (1999) rechaça firmemente esta proposição. Para ele, não se trataria de uma noção de *accountability* expandida, mas sim do próprio exercício da *accountability* vertical, para além das eleições regulares[28].

Partindo desse pressuposto, Smulovitz & Peruzotti (2003) constroem o conceito de *accountability* social como dimensão complementar à *accountability* vertical, que dispensa a necessidade de vir a se tornar uma dimensão diagonal de*accountability*. Para tal, incluem, dentro do conceito, todos os mecanismos não eleitorais de pressão por parte dos cidadãos e das organizações da sociedade[29] sobre os governos eleitos, e de

[26] Esta é uma questão já tratada na seção anterior quando discutimos as áreas de disputa conceitual apresentada por Mainwaring, que vale a pena explorar na perspectiva das proposições de O'Donnel.
[27] Sobre esse assunto retornaremos brevemente na última seção.
[28] De certa forma, isso já estava proposto em seu texto original quando ele diagnostica a atuação da imprensa e das contestações sociais como mecanismos de *accountability* vertical.
[29]ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

ativação de instâncias formais de *accountability* horizontal[30] para fins de interesses coletivos. Nesse subconjunto de iniciativas, estaria incluído todo o repertorio de ações e recursos que se somam aos instrumentos clássicos de controle eleitoral e legal do governo, e que se relacionam com diferentes iniciativas com o objetivo de supervisionar o comportamento de funcionários e de agências públicas, de denunciar e expor casos de violação legal ou de corrupção por parte de autoridades constituídas, além do exercício de pressão sobre as agências de controle responsáveis por desenvolverem investigações e por impor as sanções correspondentes.

Vera e Lavalle (2010, 2011), apoiados em uma leitura que contrapõe representação, participação e controle social, propõem entender *accountability* como uma modalidade específica dentro de uma dimensão mais ampla de controle social, cujo funcionamento se baseia em mecanismos, ou seja, automatismos ou operações que se repetem e que envolvem responsividade e sanção[31]. Nesse sentido, trabalham com o conceito de interfaces socioestatais, em que os controles originários da sociedade podem ser classificados em dois tipos: controle cidadão, realizado por agentes individuais da sociedade; controle societal, efetuado por atores coletivos. Assim, os efeitos e o alcance esperado dos mecanismos de *accountability* podem variar de acordo com as funções propostas na especificação institucional de sua interface, indo de formas participativas pontuais e individualizadas – sistemas de ouvidoria, por exemplo – até a participação coletiva e institucionalizada para tomada de decisões – como plebiscitos e referendos.

1.1.6 Subtipos de *accountability*

Mais recentemente, alguns autores têm se juntado à tarefa analítica de expandir os horizontes conceituais da *accountability*, aplicando-a ao estudo de diversos assuntos.

Autores como Brinkerhoff (2001) que tentam aplicar o conceito ao tema da eficácia na provisão dos serviços públicos e políticas governamentais buscam dar um tratamento menos estanque às dimensões políticas e burocráticas. Em sua proposição de três dimensões para o tema da *accountability,* ele concorda que a primeira dimensão, democrático/política, sustenta a própria medida de qualidade da democracia necessária

[30] Ministério Público, Defensoria, Ouvidorias, mecanismos de ação popular em Tribunais, inclusive mecanismos constitucionais, etc.

[31] Nessa leitura, *accountability* seria, por definição, a existência de controle, porém não o contrário, uma vez que podem existir controles que não pressupõem a existência de *accountability*, dado que nem toda modalidade de controle contempla mecanismos estáveis e reconhecidos de responsividade e sanção, inclusive, segundo definições menos exigentes de responsividade sem necessidade de sanção.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

para tornar os sistemas democráticos sustentáveis. Porém, para além de tornar os agentes políticos *accountables*, o autor acrescenta, a essa dimensão, o entendimento de que é preciso englobar também a máquina administrativa de governo, pela qual líderes políticos eleitos direcionam políticas com o objetivo de alcançar o interesse público. O autor vincula a segunda dimensão, financeira, ao controle e monitoramento dos recursos que sustentam a máquina administrativa do governo, sempre com foco nos objetivos previstos e em conformidade com procedimentos adequados e transparentes. A terceira e última dimensão, a da performance, conecta a utilização de recursos com a consecução do mandato, para o caso de dirigentes eleitos, ou a resultados esperados, para o caso de oficiais públicos. Nessa dimensão, o autor aponta para a questão-chave da eficácia do serviço público e do alcance de metas vinculadas ao interesse coletivo[32].

Partindo da aplicabilidade de mecanismos de *accountability* em relações internacionais, Grant & Keohane (2005) identificam sete tipos distintos de mecanismos de *accountability* separados em dois grandes grupos: os que dependem de delegação/representação – *accountability* hierárquico, de supervisão, fiscal e legal – e os que envolvem participação – *accountability* por pares, de mercado e de reputação. Entre os mecanismos delegativos, *accountability* hierárquica se refere às relações de subordinação e autoridade existentes dentro das instituições burocráticas e de governo; *accountability* de supervisão diz respeito às relações que envolvem instituições públicas, em que uma atua como principal em relação à outra ou às demais agências; *accountability* fiscal engloba mecanismos que envolvem responsabilização de agentes públicos pelo uso de recursos financeiros; e *accountability* legal diz respeito à exigência de que instituições se submetam as regras e se disponibilizem a justificar suas ações. Entre os mecanismos participativos, a *accountability* de mercado se refere à influência de consumidores e/ou investidores em todo, ou em parte, de um dado mercado; a *accountability* por pares se refere à avaliação mútua de instituições ou agentes com finalidades semelhantes; e a *accountability* de reputação tem a ver com exposição pública dos agentes e está, em sua essência, conectada com todas as demais formas de *accountability* anteriores.

Numa linha similar, contrapondo participação e representação, Isunza (2007) aponta que os mecanismos de *accountability* podem ser de caráter informativo, quando não implicam em obrigações decisórias; vinculante, quando a incidência conduz a tomar decisões de observância recíproca, impondo obediência ao poder público e aos atores participantes; e executiva, quando existe um intercambio na provisão de bens e

[32] Essa dimensão é muito importante para nosso trabalho e pretendemos retomá-la na última seção.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

serviços entre os atores sociais de controle e as autoridades públicas. A partir da composição dessas características, os autores definem que é possível abarcar inovações democráticas de diversos tipos: modalidades consultivas, opinião pública, transparência e direito à informação e até expedientes de terceirização e transferência de funções públicas e de corresponsabilidade e cogestão.

Segundo Abrucio & colaboradores (2010), a distinção de papéis e responsabilidades entre agentes políticos e burocráticos na realidade não é tão clara e precisa quanto a literatura clássica nos faz pensar, sobretudo, em democracias contemporâneas, nas quais burocratas têm cada vez mais participado de processos de formulação de políticas públicas e nas quais políticos têm buscado justificar suas escolhas a partir de critérios técnicos. Os pesquisadores vinculados a esse grupo têm indicado que a reforma gerencial fez surgir um novo tipo de ator político, o dirigente público, que não diz respeito aos burocratas clássicos e nem aos políticos eleitos. São pessoas que ocupam cargos de alto escalão governamental e cuja responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicasé significativa. Portanto, não se trata de dois, mas de três atores a controlar por meio de uma variedade de mecanismos que pode ir dos políticos aos burocráticos e gerenciais, podendo inclusive compor um ou mais de um deles.

Esses autores definem, em sua primeira dimensão, a *accountability* eleitoral, a garantia da soberania popular por meio da qual os cidadãos podem punir ou recompensar seus representantes. A segunda dimensão é o controle intraestatal, ou o controle institucional durante o mandato, que diz respeito a mecanismos de fiscalização continua de representantes eleitos e de parte da burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira dimensão se refere às regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado por um conjunto de regras e garantias dos direitos individuais e coletivos propostos por representantes a partir de leis que não podem ser alteradas ao sabor do governante de ocasião.

O CLAD (2000) evidencia o caráter multidimensional da *accountability,* identificando diferentes formas de sua realização. O organismo define que as formas tradicionais de controle se relacionam aos controles clássicos e parlamentares, aos quais se submetem os agentes públicos e as autoridades políticas. As novas formas se relacionam com novos paradigmas de gestão pública e se estabelecem pelo controle social, pela competição administrada e pela introdução de uma lógica de resultados. Esta última, com a utilização de avaliações *ex post* para medir o desempenho e exigir a prestação de contas dos agentes responsáveis pela execução e pelos resultados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Essa leitura, em especial, possui muitos traços característicos de um novo paradigma de gestão pública conhecido como *New Public Management*, termo que engloba um conjunto de reformas de matriz liberal que influenciou ajustes estruturais em diversos países, alavancados pela constatação da crise do *Welfare State* na Europa e do *New Deal* nos Estados Unidos (OECD, 2012). Segundo essa vertente, a noção básica de *accountability* estaria referenciada em um conjunto de relações entre prestadores de serviço e agentes demandantes, que se estabelece através da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos pelos serviços prestados.

A aplicação dessa ideia no âmbito das políticas públicas, em geral, tem sido operacionalizada através da leitura promovida pelas teorias de gestão e administração públicas modernas, e impulsionada por agências multilaterais e instituições que fazem parte de um circuito internacional de formulação de políticas (LAVALLE & VERA, 2011). De maneira geral, elas preconizam: 1) a descentralização das atividades dos órgãos centrais para as unidades subnacionais; 2) a separação entre formuladores e executores de políticas públicas; 3) o controle gerencial sobre as agências autônomas, por intermédio de: a) controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão; b) controle contábil; c) controle por competição administrada; d) controle social; 4) diferenciação entre unidades descentralizadas: a) agências que realizam atividades exclusivas do Estado e serviços sociais; b) atividades científicas de caráter competitivo; 5) a terceirização de serviços; 6) o fortalecimento da burocracia concentrada nos altos escalões do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Na Educação, a implantação dessas políticas tem se concretizado em desenhos comumente chamados *School Accountability* ou Responsabilização Educacional, que operam dentro de uma lógica própria a esse referencial gerencialista e que, em comum, têm sua sustentação no tripé avaliação, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos pelos resultados atingidos em avaliações externas (BROOKE, 2006).

1.1.7 A aplicação do conceito de *accountability* na Educação

Alguns autores identificam essas políticas com o marco das reformas liberalizantes de segundo ciclo, que propõe um novo modelo regulatório combinando mecanismos de mercado com formas de controle estatal da qualidade (FREITAS, 2012; AFONSO, 2009). Esse segundo ciclo de reformas estruturais começa ainda no final dos anos 1990, após constatação do fracasso dos ajustes do ciclo anterior. Ao contrário das primeiras reformas, que focavam problemas fiscais dos países, o segundo ciclo trouxe

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

uma série de inovações institucionais que tinha como objetivo declarado introduzir a ideia de performance na administração pública, sob a crença de que, através disso, seria possível aperfeiçoar os serviços públicos, tornando-os mais eficazes.[33] (BRESSER, 2001).

Muito influenciadas pela discussão sobre a descentralização, que fez convergir sob um mesmo tema setores à esquerda e à direita do espectro político, essas reformas tentaram promover a provisão local de serviços públicos e adiversificação de agentes prestadores, sob a justificativa de que aproximá-los da população os tornaria mais responsivos e acessíveis à população mais pobre, historicamente excluída desses serviços.

Contudo, a garantia para o pleno funcionamento desses arranjos foi colocada em prática através de uma leitura parcial de *accountability,* uma vez que foi submetida a uma lógica de mercado na qual a participação é garantida através de mecanismos individualizados de voz – que permitem aos usuários sinalizar sua satisfação ou insatisfação com o serviço prestado diretamente ao prestador ou através de estâncias reguladoras – ou, em última instância, de saída – em que é dado aos usuários a possibilidade de escolher e/ou abandonar determinado serviço em função de sua experiência ou de informações prestadas pelo Estado e/ou sociedade civil (HIRSCHMAN, 1972)[34].

A maioria dessas reformas implantadas na área da Educação tem buscado conjugar essa lógica de mercado com formas de regulação estatal da qualidade. Uma das primeiras iniciativas nesse sentido é o *Education Reform Act* da Inglaterra, em 1988. Sob a justificativa de que os sistemas e agentes educacionais apresentavam um baixo nível de responsabilidade pelos seus resultados, a Primeira Ministra Margareth Thatcher iniciou um plano que preconizava a centralização do currículo, ao mesmo tempo em que desconcentrava as decisões administrativas em direção às unidades

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[33] Essas propostas podem ser conhecidas através relatório "World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People" do Banco Mundial (2004) e no volume do Fundo Monetário Internacional (2003).

[34]Utilizo as categorias propostas por Hirschmann (1972) no clássico *Saída, Voz e lealdade*. Hirschmann propõe essas duas categorias como ponte conceitual entre as análises feitas na área econômica e àquelas da área social e política. A opção de saída explicaria a eficiência das firmas (governos incluído) através de mecanismos que permitem aos usuários procurar melhores serviços com prestadores mais eficientes. A ideia subjacente é que a competição levaria a uma depuração do mercado levando a "morte natural" dos menos eficientes. Por outro lado, o autor adverte que situações de monopólio, como a de muitos serviços públicos prestados pelo governo, se regem por uma lei de entropia própria que não possibilitaria a eficiência através dessa depuração, a não ser que existam mecanismos políticos a operar. A opção pela voz, seria então, uma maneira de prescindir da opção pela saída, através de participação política, podendo ser desde a queixa pura e simples, aos protestos e pressão organizada por usuários e grupos interessados. Para mais ver: HIRSCHMAN, Albert O. *Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

prestadoras de serviços, outorgando-lhes níveis gradativos de autonomia financeira e administrativa.

Como vimos ao longo deste capítulo, a ação indutora de organismos multilaterais aliados a governos e agentes corporativos interessados no assunto, fez com que essas reformas transbordassem de seu contexto original. A partir do segundo ciclo de reformas, diversos países passaram a adotar políticas que combinavam elementos de mercado ao mesmo tempo em que se utilizavam de estratégias para recentralização do currículo, avaliação e padrões de desempenho, utilizando-os como instrumentos em políticas que envolvem incentivos de diversas ordens, como recompensas e punições, buscando, assim, regular os interesses dos agentes envolvidos.

Do ponto de vista macroestrutural, essas propostas fundiam estratégias que buscavam incidir na educação tanto no âmbito da oferta, diversificando a prestação de serviços educacionais por meio de agentes públicos e privados[35], como no âmbito da demanda, através do financiamento indireto do Estado por meio de bolsas ou *vouchers.* Mantinha-se, assim, o poder regulatório sobre essa dispersa rede composta por agentes públicos, parcerias público-privados, agentes públicos sob gestão privada, escolas auto-gestionárias e, até mesmo, agentes privados, todos disputando a preferência dos responsáveis pela matrícula dos estudantes (FREITAS, 2011; AFONSO, 2009).

Nos países que adotaram esses novos arranjos regulatórios, como Chile e Estados Unidos, o papel das famílias ficou limitado à decisão de escolher em que escola matricular iam seus filhos. Para subsidiar a tomada de decisão, o Estado provê às famílias resultados padronizados sobre a qualidade das escolas, oferecidos por intermédio de agências do próprio Estado ou da sociedade civil. Com isso, estabeleceu-se uma competição entre agentes públicos e privados pelos recursos estatais transferidos de acordo com a escolha da demanda. Às entidades do setor público e privado que compartilham a provisão dos serviços de Educação coube competirem entre si para atrair mais clientes, vendendo seus serviços em um mercado aberto.

A premissa dos defensores deste modelo na educação é a de que os interesses individuais dos pais pela melhor escolarização de seus filhos seriam capazes de mobilizá-los em busca das melhores condições educacionais possíveis, fazendo com que os estabelecimentos de pior desempenho viessem a se empenhar em mudanças substanciais no seu funcionamento, a fim de melhorarem seus indicadores e, com isso, disputarem posições dentro do mercado educacional. Contudo, a ideia de uma "mão

[35] Escolas públicas, privadas, parcerias público-privadas, escolas públicas com gestão privada, escolas autogeridas, etc.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

invisível" no mercado educacional tem sucumbido à prova de que as famílias nem sempre dispõem da possibilidade de escolher as melhores escolas, quer por falta de informação, quer por falta de competência para realizarem a escolha, ou simplesmente por falta de oferta (ELACQUA, 2004; COSTA & KOSLINSKI, 2009).

Todavia, uma maior liberdade de mercado não guarda correspondência com níveis mais acentuados de *accountability*. Na verdade, como diz Elacqua (2004), a partir da análise do caso chileno, é possível distinguir dois tipos de *accountability* educacional: *accountability* de mercado e *accountability* de Estado. Na primeira categoria, estaria a competição entre as escolas pela preferência dos pais, como já tratado aqui, e, na segunda categoria, estariam a fixação e supervisão das metas e a aplicação de sanções e prêmios. Essa segunda vertente se volta para processos ocorridos no interior da escola e utiliza os resultados para oferecer informações que permitem ao Estado responsabilizar professores e demais agentes escolares pelos resultados escolares, podendo se utilizar de incentivos, isto é, de recompensas ou punições, tais como ganhos pecuniários ou salariais, progressão em carreira, demissão de pessoal e, no limite, cancelamento das atividades do professor ou de unidades escolares inteiras.

A diferenciação no caso chileno não é ocasional. A experiência daquele país com modelos de *accountability* de mercado foi implantada na década de 1970, quando Milton Friedman assessorou o governo chileno numa série de reformas liberalizantes em sua economia. Mas recentemente, parte dessas propostas tem chegado ao esgarçamento, com pressões cada vez mais crescentes de cidadãos e estudantes por reformas. A resposta do Estado tem sido a implementação de mecanismos de *accountability* estatal, como tentativa de corresponder aos anseios da população por maior igualdade de oportunidades no sistema educacional.

Para Brooke (2006), haveria uma diferenciação básica entre os modelos mais sintonizados com as reformas liberalizantes, como o chileno e o americano, denominado *high stakes,* nos quais os profissionais da escola sofrem consequências mais graves pelos maus resultados; e o modelo comumente adotado no Brasil e na maioria dos países, denominados *low stakes*, que se caracterizariam mais pelo uso dos resultados das avaliações em políticas sem maiores consequências para os agentes educacionais.

Freitas (2013) critica essa tentativa de dicotomizar os modelos de política e afirma que tanto o incipiente modelo brasileiro quanto os modelos americano e chileno são desdobramentos de um mesmo tipo de política, separados por um intervalo de maturação e recrudescimento dos reforços. Para ele, os elementos fundamentais que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

caracterizam as políticas estão presentes em ambos os modelos: avaliação, publicização dos resultados como forma de prestação de contas e responsabilização dos agentes educacionais pelos resultados alcançados. Segundo o autor, o acirramento das exigências da própria política levaria,ao longo do tempo, inexoravelmente, a modelos mais agressivos, como os adotados, com maior frequência, em países como os Estados Unidos e o Chile. Nesse modelo de política, os profissionais da escola sofrem consequências mais graves, havendo uma clara vinculação dos rendimentos salariais dos professores com os resultados atingidos pelas escolas e, no caso de reincidência de resultados negativos, com punições mais severas, podendo chegar à demissão de professores e diretores e ao fechamento da escola.

Segundo Brooke (2013), apesar da existência de indicadores e resultados padronizados, as políticas implantadas no Brasil têm sido utilizadas, em sua maioria, para oferecer subsídios aos gestores para a comparação de escolas de seu sistema educacional, e muito pouco para a prestação de contas à sociedade. Mesmo para municípios e estados que levaram à frente suas políticas de responsabilização, os modelos que têm sido implantados se caracterizam pelo uso dos resultados das avaliações em políticas com consequências positivas para os agentes educacionais. Segundo Brooke, a ênfase no pagamento por resultados ocorreria porque faltariam as pré-condições, inclusive em termos de cultura institucional, para que um sistema de *accountability* funcione a contento.

Bonamino & Souza (2013), analisando o caso brasileiro de gerações de avaliação, indicam que o uso dos resultados de avaliação em políticas de responsabilização tem ocorrido sob duas formas: uma com consequências meramente simbólicas e outra com consequências simbólicas e materiais. No primeiro cenário, as autoras alocam iniciativas que não estabelecem consequências materiais para os agentes escolares. No segundo cenário, estão as políticas que estabelecem consequências materiais para os agentes escolares, mas que não precisam ser necessariamente punições, como no caso das políticas de *high stakes*[36].

Afonso (2009) critica a concepção limitada de *accountability* utilizada na maioria das propostas em curso. O autor defende que o termo, de origem progressista, é complexo demais para uma apropriação simplista por uma única concepção ideológica, e defende a disputa de seu significado, denominando essa ideia de cunho mais limitado como modelos de *accountability* e distinguindo-o da ideia de sistemas de *accountability* em sua forma plena. Para ele, sistemas de *accountability* seriam um conjunto articulado

[36] Podendo variar entre a adoção de sistemas de bonificação, remuneração por desempenho, etc.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

de modelos e formas parcelares de *accountability* que se constituiriam em uma estrutura composta dentro de um quadro de políticas públicas fundamentadas em valores de bem comum, como democracia, cidadania, transparência, participação e responsabilização. Maroy & Voisin (2013) se unem a essa crítica e acusam o uso infundado do termo, definindo-o como uma entre as possíveis nomenclaturas dadas a um tipo muito específico de política que tem se caracterizado mais pela regulação por resultados do que por ideais próprios da teoria liberal.

Em outros termos, trata-se de proposta de *accountability* que tenta se viabilizar através de uma concepção estreita que conjuga participação política individualizada e introdução de lógica de mercado nos serviços públicos, ao mesmo tempo em que tenta se equilibrar sobre um discurso progressista, evocando uma compreensão estreita de bem comum, denominada interesse público, que se satisfaz por intermédio de relações também estreitas de *accountability* baseadas em avaliação da qualidade do serviço prestado, prestação de contas sobre os recursos utilizados frente aos objetivos efetivamente alcançados e responsabilização dos agentes públicos de acordo com os pressupostos de eficiência e qualidade (MAROY; VOISIN, 2013).

A confluência semântica entre termos utilizados por ambos os lados do espectro político para se afirmar, coloca a proposição e a implementação de diversas políticas sob suspeita para boa parte da literatura educacional que discute os efeitos de políticas de responsabilização educacional (AFONSO, 2009, 2012; FREITAS, 2012; MAROY; VOISIN, 2013). Esses autores demonstram preocupação com os riscos envolvidos na apropriação maciça e acrítica dessas políticas, como tem ocorrido nos sistemas educacionais brasileiros, e reivindicam dados empíricos que permitam compreender seus efeitos positivos e negativos. Eles advertem sobre o peso da origem socioeconômica dos alunos sobre os resultados alcançados pela escola e sobre os riscos envolvidos com o estreitamento curricular e as estratégias de *gaming*, alertando para o potencial dessas políticas de aprofundamento das desigualdades escolares

Há, com efeito, um conjunto de autores que apresentam abertura em relação a esse tipo de políticas, aceitando novas experimentações como possibilidade de reunir os dados empíricos necessários para compreensão de seus possíveis efeitos (ANDRADE, 2009; BROOKE, 2008; FERRAZ, 2013; MACHADO; ALAVARSE, 2015). Esses autores defendem que políticas de *accountability* educacional podem ser uma alternativa para alavancar o desejável salto de qualidade que se espera para elevar os patamares da educação brasileira.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Partimos da premissa de que, a despeito das semelhanças, diversos projetos que utilizam essas categorias possuem diferenças fundamentais em suas formulações e/ou objetivos políticos. Por esse motivo, interessa-nos construir um arcabouço teórico que dê conta não só de compreender o funcionamento pragmático das atuais políticas de *accountability*, como também de captar os meandros políticos que as conformam, com uma única lente de abordagem. Nesse sentido, entender como as matrizes referenciais que sustentam *accountability* interagem entre si e em que pontos, pode ser uma chave para compreender como a formulação dos programas se inspira nos ideais de *accountability* para influenciar no funcionamento das escolas.

Na próxima seção, realizamos esse esforço recorrendo a autores da linha racional-utilitarista que constituem uma das fontes das teorias aqui referenciadas. Mais especificamente, utilizamos os fundamentos de teoria social de James Colemam, com o objetivo de realizar uma articulação consistente entre os dois campos teóricos, o da democracia política e o da administração pública, para fins de avaliação do programa cearense de *accountability* aqui pesquisado: o Prêmio Escola Nota Dez.

Portanto, a segunda parte deste capítulo é dedicada a confluir em um único arcabouço teórico as duas abordagens apresentadas até aqui: a teoria democrática e sua noção abrangente e progressista de *accountability*, como um dos aspectos do controle social, e a abordagem da administração pública preocupada com a eficácia dos serviços prestados à população. Com isso, pretendemos construir uma ferramenta conceitual que nos permita analisar a política pública e os mecanismos de que se utiliza para alterar a realidade das escolas. As categorias trabalhadas aqui estarão presentes na análise do Programa Escola Nota Dez que realizaremos ao longo dos capítulos seguintes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CAPÍTULO I

Parte Dois: Confluências entre a Teoria da Ação Racional e *Accountability*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

A coisa mais terrível e vergonhosa que os pastores podem fazer é treinar, para os ajudarem a cuidar do rebanho, cães que a intemperança, a fome ou qualquer habito vicioso levariam a fazer mal aos carneiros e a se tornarem iguais aos lobos dos quais os deveriam proteger. [...] Não devemos tomar todos os cuidados possíveis para que os nossos auxiliares não se comportem deste modo com os cidadãos, dado que são mais fortes do que eles, e não se tomem iguais aos senhores selvagens, em vez de permanecerem aliados protetores e defensores? E o melhor dos cuidados não consiste em dar-lhes uma boa educação? [...] devem receber a boa educação, qualquer que seja, se quiserem possuir o que, melhor do que qualquer outra coisa, os tomará brandos entre si e para com aqueles sob sua guarda. Além de tal educação, todo homem sensato reconhecerá que é preciso dar-lhes habitações e bens que não os impeçam de serem guardas tão perfeitos quanto possível e não os incitem a fazer mal aos seus concidadãos.

PLATÃO, A República.

1.2 Confluências entre a Teoria da Ação Racional e *Accountability*

Como vimos, a noção de *accountability* pauta-se na acepção da teoria liberal democrática, cuja inspiração republicana tenta reestabelecer a discussão dos limites do Estado, preconizando que, em regimes democráticos modernos, os governos precisam se guiar por preceitos de soberania popular e de submissão dos governantes ao controle dos seus governados. Como os Estados democráticos se caracterizam pela atuação delimitada em um espaço restringido pela garantia dos direitos individuais e coletivos dos seus cidadãos, a realização desses preceitos ocorreria através do estabelecimento de mecanismos de prestação de contas e de responsabilização dos atores políticos. Esses mecanismos são construídos com a finalidade de gerar *responsiveness*, ou seja, capacidade de resposta do governante aos seus governados.

No âmbito das políticas públicas, a aplicação dessas ideias tem sido, em geral, aplicada através de uma leitura muito particular promovida por teorias da gestão e administração públicas modernas. Segundo essa visão, *accountability* está vinculada a uma racionalidade relativa aos meios. Elas apresentam o objetivo de alcançar um determinado fim: a garantia de que os agentes prestarão o serviço público de acordo com a vontade de seus concidadãos (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA 2013)[37].

Segundo esse enfoque, a noção básica de *accountability* estaria referenciada por um conjunto de relações entre prestadores de serviço e agentes demandantes que se estabelece através da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos pelos serviços prestados.

Deteremos-nos um pouco mais nessa discussão, com o intuito de apreender e evidenciar elementos relativos ao funcionamento de políticas que tentam influenciar o contexto da escola. Para essa tarefa tomamos como ponto de partida os fundamentos de teoria social de James Coleman, um dos clássicos da sociologia racional-utilitarista, cujo tratamento teórico nos permite uma ligação mais consistente entre ambas as teorias, da política e da administração pública, como os dois lados da mesma moeda que é a *accountability*.

Coleman foi um dos primeiros autores a tentar incorporar elementos da teoria racionalista no âmbito das ciências sociais e, também, um dos autores preocupados em formular a questão da solidariedade social no âmbito da sociologia. Apesar de adotar

[37]Nesta racionalidade estariam contemplados (mas não se limitariam a) os processos eleitorais regulares, instâncias privilegiadas de *accountability* para governos de sustentação democrática que, segundo a teoria democrática, é o ápice da prestação de contas dos governantes aos seus concidadãos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

procedimentos próprios desta abordagem, Coleman não concorda com a noção de que a sociedade seja uma simples agregação de ações e interesses dos indivíduos. Para o autor, a totalidade dos comportamentos é uma abstração que, embora útil do ponto de vista da sociologia, nem sempre é suficiente para apreender e explicar os fenômenos sociais. Caberia ao pesquisador encontrar uma explicação para os fenômenos sociais que parta do nível inferior do sistema e explique a conduta do sistema recorrendo à conduta de suas partes, em termos de ações e orientações das unidades de nível inferior. Segundo Coleman, essa abordagem pode ser mais útil para a intervenção do que uma explicação igualmente válida que permanece no nível do sistema, pois, mesmo quando a intervenção se faz nesse nível, como é o caso de mudanças introduzidas pelo governo através de políticas públicas, sua implementação ocorre mais frequentemente nos níveis inferiores, e é ela que vai determinar as consequências para o sistema. (COLEMAN, 2007, p.46).

A teoria da Ação Social de Coleman parte de três componentes básicos: 1) os atores e seus interesses; 2) os bens, recursos ou eventos necessários para satisfazer os interesses dos atores; 3) o controle que os atores têm sobre esses recursos. A partir destes três elementos, Coleman constrói sua teoria de sistemas sociais partindo de relações mais simples, formadas por no mínimo dois atores que se envolvem em relações de trocas, baseadas em confiança ou autoridade. Essas relações vão se complexificando até chegar ao nível de elaboração de sistemas baseados em relações de confiança ou autoridade, demandas por normas sociais e realização de normas efetivas, para culminar na elaboração de uma teoria do capital social.

A agregação das ações dos indivíduos na teoria colemaniana se dá em três momentos distintos: 1) a transição macro-a-micro, isto é, o pesquisador analisa todos os elementos que estabelecem as condições de ação de um ator, seus interesses e objetivos, os constrangimentos impostos à ação por normas ou agentes externos, ou seja, as regras do jogo; 2) a transição micro-a-macro, que se refere às consequências da ação do agente e como estas ações se combinam, interferem e interatuam com as ações de outros agentes e criam um novo contexto onde a ação seguinte terá lugar. Em outras palavras, o que os jogadores efetivamente fazem no jogo e como suas atitudes interferem nas atitudes dos outros jogadores; 3) a agregação no nível macro, isto é, a própria interpretação do sistema que se concebe a partir da conduta de um sistema de atores cujas ações são interdependentes. Em alguns casos, esta agregação é puramente uma abstração, embora seja importante para entender alguns resultados no nível macro. Noutros casos, a conduta do sistema pode ser considerada como a ação de um

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

ator supra individual que resulta das ações interdependentes dos atores internos (COLEMAN, 2007, p.56).

A importância da abordagem de Coleman reside no fato de que suas propostas nos permitem pensar os problemas da *accountability* num *continuum* entre as duas abordagens apresentadas nas seções anteriores: *accountability* democrática e *accountability* educacional.

Além disso, esse enfoque coloca para o nosso trabalho a seguinte proposição: admitindo que os agentes possuam interesses próprios na realização de suas ações, mas que suas consequências não sejam muito bem calculadas e, na maior parte das situações, esses agentes não tenham razões para prestar atenção nas consequências de suas ações sobre outras pessoas, logo, se quisermos compreender como se implementa determinada política pública que se pretende capaz de induzir mudanças, precisamos pensar como essas políticas irão afetar os incentivos, os custos e os benefícios de cada grupo de indivíduos envolvido em uma situação concreta. Acreditamos, portanto, que se trata de uma perspectiva que pode nos ajudar a avançar em relação ao nosso tema.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

1.2.1 Coordenação social segundo Coleman: bem público, problemas de carona, sistemas de controle e incentivos

Para iniciar a discussão, é necessário ancorar o significado de bem público inerente às duas abordagens de *accountability*. Quando os cientistas políticos tratam da necessidade de introduzir mecanismos de *accountability* para solucionar problemas de representação em sociedades democráticas, eles estão falando da precedência do interesse comum sobre os interesses individuais. Quando os administradores requisitam mudanças no aparelho estatal à luz da eficiência nos serviços públicos, justificam-nas moralmente em termos de interesse público. Resumidamente, quando se fala de *accountability* em quaisquer dessas abordagens, a ênfase é em um instrumento, uma atividade-meio realizada com objetivo de se alcançar um fim, que de algum modo está relacionado à ideia de bem comum. Logo, quando falamos de uma política que visa melhorar os resultados educacionais de estudantes através de instrumentos de responsabilização dos professores e demais profissionais escolares via *accountability*, também se está operando numa ideia abstrata de bem comum, algo desejável para uma grande parcela daquela mesma sociedade.

Nesta investigação, apesar das críticas ao reducionismo, orientamo-nos pela noção de bem público construída pelos racionalistas. Bem público pode ser caracterizado

como um bem, recurso ou evento[38] que determinada coletividade tem interesse em acessar e que não pode ser consumido individualmente, sem que uma grande maioria também seja beneficiada, e, além disso, que só pode ser produzido coletivamente por meio de cooperação social. Essa definição sintética remete à discussão de uma série de paradoxos apresentados como problema da coordenação social, que trata da capacidade de coordenar ações em grupo que beneficiem a maioria dos indivíduos.

A formulação original dessa questão foi apresentada por Olson (1965) sob o nome de "problema do carona". Nela, se propõe que os indivíduos participantes de uma sociedade não teriam incentivos suficientes para contribuir para a produção de um bem público a que se tivesse livre acesso, sem a obrigação de arcar com os custos. O problema principal desse paradoxo, segundo o autor, é que se o indivíduo pode consumir certo bem sem impedimentos, é racional que ele adote a atitude "carona"[39] e não contribua com a produção do mesmo. E, se cada agente racionalmente adotasse a mesma atitude, mataria na fonte qualquer tentativa social de produzir bens públicos por intermédio de cooperação. Em outras palavras, o paradoxo de Olsen coloca em xeque a própria racionalidade existente na formação de uma sociedade. Sua conclusão é que certos bens públicos não podem ser atingidos somente a partir dos interesses individuais. Neste caso, é necessária uma decisão arbitrária, vinda de um agente externo, que pode recorrer, inclusive, ao poder coercitivo para impô-la aos sujeitos, em caso de necessidade.

Outra abordagem desse mesmo problema é apresentada por Coleman, que focaliza a ideia de solidariedade social. Para ele, o problema não é "por que indivíduos contribuem mesmo sem incentivos", mas sim "como os indivíduos vencem suas desconfianças iniciais em relação uns aos outros, e conseguem trabalhar em um regime de colaboração"[40]. A conclusão do autor é a de que, em algumas circunstâncias, se faz

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[38] Há na sociedade uma diversidade de bens, recursos e eventos, cuja propriedade se distingue conforme sua divisibilidade, alienabilidade, conservação, tempo de entrega e ausência de externalidades. Para cada uma dessas características, há consequências importantes que definem o tipo de sistema de ação que irá emergir (COLEMAN, 2007, p.79). Os bens privados, por definição, carecem de externalidades, sua consumação pode ser feita por um único indivíduo, no momento que melhor lhe apetece, sem necessariamente afetar outros. Os bens públicos, por outro lado, carecem da capacidade de conservação, não são passíveis de serem consumidos na hora em que o indivíduo bem entende, suas externalidades podem atingir o extremo de ter consequência para todos os entes de um grupo social.

[39] O termo carona não seria a tradução adequada para este tipo de atitude. Hoje compreendemos que carona pode ser, por exemplo, uma atitude colaborativa com fins de preservação de um bem público que é o meio-ambiente. Aqui o termo que melhor se adequaria seria parasita (uma atitude popularmente conhecida como "abeiro" ou "penetra". Alguém que se beneficia do trabalho ou bens alheios sem contribuir para ele).

[40] Isso é basicamente o problema que Hobbes apresenta ao definir o seu contrato social em termos de como o homem supera o Estado da Natureza e implanta o Estado

necessário implantar um conjunto de normas que regulem a solidariedade entre os indivíduos. Para isso, uma condição essencial é a garantia de meios para que todos os membros da comunidade tenham capacidade de controlar e sancionar uns aos outros[41].

Embora Coleman formule a questão em um nível de abstração sociológica mais complexo, ambas as conclusões se completam. A criação de uma norma conjunta implica que os indivíduos cedam suas capacidades de atuar a outros atores dentro de um mesmo sistema. E se cada ator cede sua capacidade abrindo mão de ações que impõem externalidades aos outros, logo ele recebe em troca alguns direitos parciais de controlar as ações dos demais. A implicação prática disso é a noção de um contrato social implícito, isto é, a transferência de controle do indivíduo para a coletividade e a instituição de uma entidade abstrata capaz de impor a solidariedade. Se a todos os atores interessa conseguir que os demais cedam suas capacidades à coletividade, então todos têm também incentivos para que conservem as suas próprias capacidades, resultando num controle ideal de uns sobre os outros.

Neste sentido, se pensarmos em configurações sociais mais complexas, pode-se chegar ao mesmo mecanismo existente na explicação contratualista do surgimento do Estado, que emerge do comum acordo entre iguais que abrem mão de seus poderes e instituem esse agente externo que passa não só a controlar e a regular o funcionamento do acordo original, como também a induzir que todos participem, dado seu poder vinculante. A relação da teoria da Ação Social com a metáfora contratualista é bem exprimida na definição de Putnam (2009): "as instituições são mecanismos construídos para alcançar propósitos e não apenas para alcançar acordos" (p.24).

Isso não quer dizer, no entanto, que toda comunidade necessite de um agente especializado para regular os interesses individuais. Segundo Coleman, grupos pequenos não têm necessidade de lançar mão de agente externo regulador para alcançar a solidariedade porque os comportamentos de seus membros são visíveis para todos os demais. Quanto maior o grupamento, maior a dificuldade de instaurar o regime de solidariedade sem recorrer ao controle externo. Na medida em que a comunidade original cresce, vai ficando mais difícil que cada agente conserve sua capacidade de controlar e sancionar todos os demais e, consequentemente, vai se impondo a necessidade de

[41]Coleman acrescenta ainda que há um conjunto de trocas e interações entre indivíduos, que ele define como capital social, que garantem a regulação dessa solidariedade uma vez que a realização da cooperação depende basicamente de trocas sociais e comunicação entre os indivíduos. Para uma explicação mais detalhada disto, Cf. BONAMINO, A. et.al. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 45, p. 487-499, Dez. 2010.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

instalar um conjunto de agentes especializados em controlar o comportamento dos demais[42]. É também esse o motivo de organizações irem se complexificando, criando hierarquias cada vez mais complexas para dar conta de controlar uma estrutura grande através de instâncias de controle formais.[43]

As instâncias de controle formais são instrumentos importantes para a construção de comunidades colaborativas, sobretudo de grandes extensões. Todavia, sua instituição está no cerne do problema da *accountability*. A instituição de um grupo especializado para induzir indivíduos de determinada comunidade à participação, ao mesmo tempo em que impede que os demais usufruam dos benefícios sem que tenham contribuído para seus custos de produção, adiciona uma segunda camada de problemas ao que pretende tratar, ou seja, a solução para os problemas de carona cria um "problema de carona de segunda ordem".

Como se sabe, esse tema é antigo. Platão em *A República* já enunciava o problema, chamando a atenção para o fato de que a elevação de determinados indivíduos da comunidade à posição de controle sobre os demais trazia o risco de que, uma vez de posse do poder, esses mesmos indivíduos passassem a utilizá-lo em proveito próprio e em detrimento da comunidade e da tarefa inicial para o qual foram colocados. Essa questão remete à formulação original do tema deste trabalho, uma vez que a ideia de *accountability* é construída para amparar o conjunto de mecanismos de controle dos agentes de poder instituídos nas sociedades democráticas.

Coleman defende que a solução para o problema não passa por criar novas instâncias de controle para supervisionar o grupo de controle original, porque essa solução geraria os mesmos riscos que a instância de controle anterior ofereciam e, consequentemente, seria necessário recorrer à mesma solução indefinidamente, gerando problemas de carona de terceira, quarta, quinta ordem, e assim sucessivamente. A utilização dessa medida, em última instância, aumentaria, em muito, os custos do controle epoderia levar ao esgotamento dos recursos do grupo que a originou.

É dessa superposição de instâncias de controles formais que surgem os controles hierárquicos nos quais se baseiam as pesadas organizações burocráticas modernas, principalmente as estatais. Os problemas relativos aos seus custos e eficiência, de modo

[42] A literatura apresenta este tema de muitas formas. Podemos pensar em muitos níveis de agentes externos. O Estado em relação à sociedade, os agentes burocráticos em relação aos agentes privados, os agentes de *accountability* em relação a outras instancias do governo, e assim por diante.

[43] Para uma discussão mais detalhada do tema deste parágrafo, cf. OLIVEIRA, L. A. de S. *Redes de Poder em Governanças do Brasil à Angola: Administração e Comércio de Escravos no Atlântico Sul (Luís César de Meneses, 1697-1701).* 2013, 240f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, capítulo 1.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

geral, dizem respeito à questão que tem concentrado a atenção dos reformadores que buscam modificar as estruturas do Estado, a partir da implantação de uma noção gerencialista de *accountability*, que tenta fugir um pouco da noção de supervisão/fiscalização.

Porém, como explicita Coleman, a instauração de um regime de solidariedade em grupos muito grandes e pouco coesos sem que se recorra à superposição de camadas especializadas de controle, requer a construção de mecanismos mais sofisticados de controle sobre os interesses dos agentes, ultrapassando a ideia de vigilância pura e simples. Para ele, em situações como essa, os grupos precisam dispor de um conjunto de recursos delineados com a finalidade de controlar os interesses dos indivíduos dentro de uma comunidade. Esses recursos podem ser utilizados como recompensa, em caso de cooperação, ou como punição, para os que deixam de cooperar. Esses recursos podem receber vários nomes, conforme o uso ou a literatura que os trata. Adotamos aqui a denominação de compensações e incentivos[44].

Como já explicitado neste estudo, desde Schedler (1999), a ideia de sanções está internamente vinculada ao conceito de *accountability* através da dimensão do *enforcement*[45]. Smulovitz & Peruzotti (2003) e Grant & Keohane (2005) contribuem para a ideia, ao pensar um modelo de sanções mais amplo que abarca incentivos simbólicos. Brinkerhoff (2001) acrescenta a isso a possibilidade de pensar sanções como formas mais amplas de incentivos, indo das recompensas às punições, sejam elas de natureza material ou simbólica. Bonamino & Souza (2012) estabelecem uma discussão muito parecida ao tratar os aspectos materiais e simbólicos presentes nos incentivos utilizados em políticas de responsabilização educacional no Brasil.

A partir do trabalho de Coleman, e para além das características materiais e simbólicas, poderíamos classificar os recursos também de acordo com a venalidade intrínseca ou extrínseca, ou seja,com a capacidade que um indivíduo tem de negociar o incentivo dentro ou fora do grupo de origem; e segundo a percepção, ou seja, de acordo com a reação negativa ou positiva que o indivíduo e o grupo têm em relação ao incentivo. No quadro abaixo, destacamos uma descrição sintética e possíveis combinações

[44] Compensações e incentivos são categorias que compõem uma noção mais ampla de estímulos, um conceito que a teoria racional-utilitarista empresta da psicologia behaviorista e que trabalha com a ideia de estímulo-resposta. Ao longo do trabalho poderemos utilizar também nomenclaturas parecidas, como recompensas, punições ou sanções. Embora muitas delas não tenham o mesmo significado preciso, acreditamos que o contexto dará conta de preencher o motivo da escolha de cada uma, de acordo com o que se quis explicar.

[45] Para mais detalhes, ver seção 4 do capítulo 1.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

dos três tipos de incentivos, com exemplos de como vem sendo utilizados em políticas de *accountability* na educação.

Quadro 1: Combinações de incentivose exemplos na *accountability* educacional

Combinação	Tipos de sanção						Descrição:	Exemplo na *accountability* Educacional
	Natur.		Venalid.		Percep.			
	Material	Simbólica	Intrínseca	Extrínseca	Positivo	Negativo		
MI +	X		X		X		Recompensar o profissional com algum recurso que ele só possa utilizar no local de origem	Entrega de recursos necessários ao trabalho da escola.
MI –	X		X			X	Penalizar o profissional tirando-lhe algum recurso necessário ao seu trabalho.	Diminuição de recursos para escolas mal posicionadas.
ME +	X			X	X		Recompensar o profissional com algum recurso que ele possa utilizar fora do local de origem.	Bônus Salarial.Uso dos resultados da escola com vistas à *school choice* com sistema de *vouchers.*
ME –	X			X		X	Penalizar o profissional tirando-lhe algum recurso que ele possa utilizar fora do local de origem.	Multa ou suspensão das atividades do professor.Divulgação dos maus resultados da escola com vistas à *school-choice.*
SI +		X	X		X		Recompensar o profissional com reconhecimento dentro da comunidade de origem.	Mérito ou reconhecimento interno.
SI –		X	X			X	Penalizar o profissional com danos a sua reputação profissional.	Conhecimento interno dos maus resultados.
SE +		X		X	X		Recompensar o profissional com reconhecimento social.	Premiações públicas.
SE –		X		X		X	Penalizar o profissional com danos a sua reputação perante a sociedade.	Rankings e divulgação à comunidade de resultados negativos, com consequências para a reputação da escola.

Elaboração do autor

Começando pela percepção, Coleman explicita que incentivos positivos, como bônus ou reconhecimento, serão sempre mais benéficos para a geração de solidariedade do que negativos, como punições, pois a ameaça de punição tende a gerar desconfiança interna, servindo antes como incentivo para que os indivíduos escondam seus comportamentos desviantes. Por outro lado, grupos que baseiam seus sistemas de incentivos em incentivos positivos tendem a obter mais solidariedade do que os que não o fazem. Mas essa não é uma relação direta, pois grupos que oferecem recompensas materiais, como bônus, por exemplo, podem gerar incentivos para que os indivíduos busquem obter as mesmas recompensas com menor quantidade de esforço ou em outros grupos, em que a chance de consegui-lasseja maior. Em alguns casos, é até possível que se dediquem a falsificar os indicadores que discriminam quem recebe a recompensa, afim de obter o mesmo ganho com menor esforço. Campbell (1979) é um dos autores que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

alertam para os problemas de se utilizar uma avaliação diagnóstica para fins de premiação, por exemplo.

Isso quer dizer que a solidariedade será tanto maior e mais incentivada quanto mais intrínseco ao grupo for o valor de troca da recompensa, como acontece com a aprovação local. Isso decorre da dificuldade de negociação do prêmio em grupos que não tenham a mesma percepção do prêmio que o grupo original, dada a impossibilidade de desvincular seu valor intrínseco do grupo que lhe deu origem. Por outro lado, quanto mais extrínseco o valor da recompensa, como dinheiro ou reconhecimento social, maior a liberdade que os sujeitos têm para negociá-la fora do grupo de origem. Nesses casos, o indivíduo pode ser incentivado a buscar os mesmos ganhos sozinho, ou a tentar obter o melhor negócio para si com esses recursos, em detrimento dos interesses do grupo que originou o prêmio. Um exemplo disso é o caso de professores que se utilizam do seu prestígio profissional para mudar de escola, ou galgar postos na burocracia estatal.

Logo, na perspectiva de Coleman, incentivos positivos utilizados como recompensa pela adesão são mais efetivos do que os incentivos negativos usados pela falta de adesão. Isso ocorre porque o excesso de punições pode elevar os custos da aplicação da sanção, dado que os indivíduos se esforçam em ocultar seus comportamentos desviantes. Citando casos análogos, temos os boicotes de professores às avaliações em larga escala e às políticas de responsabilização em alguns sistemas educacionais. Em alguns casos, os indivíduos podem recorrer ao revide como forma de resistência ao controle. Quando isto ocorre, pode ser necessário aumentar a capacidade de sanção dos indivíduos responsáveis por fazerem cumprir a norma, o que, no limite, pode chegar ao uso da força. Isso é ruim, pois, como mencionado, resulta no fortalecimento da organização formal responsável pelo controle no interior da comunidade original, trazendo à tona, novamente, os problemas relativos a "quem vigia os vigias" ou aos "caronas de segunda ordem".

Assim, segundo Coleman, o controle formal e especializado precisa ser evitado`ou minimizado na medida do possível. Abrir mão das instâncias de controle é tarefa mais fácil quando se tem uma comunidade pequena, mas não apenas por causa do tamanho. Seria possível o mesmo funcionamento em comunidades maiores, caso fosse possível mantê-las fechadas e integradas. Quanto mais fechada for uma comunidade, e mais densamente integradas forem as redes que a sustentam em relação aos agentes externos, menor a necessidade de se recorrer a agentes externos ou formas hierárquicas de controle.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Isso ocorre porque, nesses tipos de comunidades, os controles informais prevalecem sobre os formais que, além de menos dispendiosos, envolvem mais sanções positivas que negativas. Assim, os indivíduos tendem a se conformar mais facilmente em grupos pequenos e coesos, quando estes mesmos grupos lhes permitem experimentar um sentimento de pertencimento ao grupo, como recompensa pela sua conformidade. Enquanto que, quando submetidos a um tipo de controle mais impessoal, que pode envolver punições, os grupos tendem a se manter coesos não pela experiência de sentimentos benéficos, mas por temerem ser pegos ou punidos.

Um dos problemas decorrentes da opção metodológica da abordagem de Coleman é fazer a transição entre as ações individuais que carregam os significados e motivações pelas quais os agentes agem e os sistemas sociais mais amplos. Essa é a etapa que o autor chama de transição micro-a-macro. Segundo Coleman, o modo apropriado de fazer essa transição seria examinando os tipos de relações possíveis entre os indivíduos, em uma dada situação que se quer pesquisar, para então fazer o salto indutivo e tentar compreender as relações mais amplas.

Coleman aponta seis formas possíveis de interdependência nas relações entre as ações dos indivíduos. A primeira parte da ação independente do ator, que impõe externalidades sobre outros, modificando a ação dos outros indivíduos e, portanto, alterando a estrutura de incentivos sobre o qual irão agir. A segunda forma é a das trocas mútuas, isto é, das negociações que os indivíduos realizam uns com os outros. A terceira é a expansão de trocas bilaterais em uma estrutura de mercado clássico, em que os indivíduos competem uns com os outros. A quarta situação é o das normas coletivas, isto é, das decisões racionais que são o produto das escolhas sociais realizadas por votos ou outras formas de expressão social desse conjunto de escolhas individuais. A quinta é uma estrutura de ações interdependentes que resultam no estabelecimento de uma organização formal com um determinado objetivo, cuja estrutura consiste num conjunto de regras e incentivos que cria interdependências não-simétricas entre os indivíduos que a compõem e que não resulta da simples trocas entre ambas as partes. A sexta forma é a do estabelecimento do direito coletivo de exercer controle social sobre certas ações, valores e recursos de outros atores, via normas reforçadas pela capacidade de sanção.

Para seguir no percurso micro-a-macro defendido por Coleman, vamos retomar as discussões sobre a relação agente-principal apresentadas nas seções anteriores, a partir de dois tipos de relações derivadas propostas pelo autor. Essa abordagem certamente nos ajudará a explicar, de maneira mais aprofundada, o fenômeno da *accountability* vertical e horizontal, contribuindo também para superar algumas das divergências

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

existentes na abordagem de *accountability* sobre as relações de hierarquia e prestação de contas entre governo e burocracia e governo e sociedade e, ainda, sobre a questão do *lócus* do poder das instâncias de controle dentro ou fora das estruturas do Estado.

1.2.2 Ressignificando as relações de agência: relações de autoridade e de confiança

Em sua formulação original da área do direito, os contratos de agência podem ser formados por até três partes: um principal, um agente e um terceiro que interage com eles em troca de algum tipo de compensação. Neste tipo de relação, o agente cede ao principal o direito de controle sobre suas ações em um conjunto definido de eventos, colocando seus serviços à disposição dele. As leis reconhecem explicitamente a diferença entre os interesses dos agentes e dos principais, e boa parte do direito que regula contratos de agência se ocupa em arbitrar conflitos entre as partes, principalmente nas situações em que o agente pode ter empreendido ações em seu próprio interesse ao invés de contemplar os interesses do principal. (COLEMAN, 2007, p.123)

Para os economistas, as relações do tipo agente-principal se estabelecem quando há ausência de mercados completos devido a assimetria de informações,ou seja, quando os atores não dispõem de acesso equânime à todas as informações necessárias para uma tomada de decisão. Essa situação levaria a uma superposição entre diferentes tipos de atores com diferentes graus de acesso à informação, originando diversas relações agente-principal regidas por contratos explícitos ou não (PRZERWORSKI, 2006).

Coleman se baseia na proposição original existente na *common law*[46] para expandir as relações agente-principal em duas variantes,com as quais tenta dar conta da maioria das relações sociais de sua teoria. A primeira forma é baseada na justaposição entre os atores, que ele denomina relações de confiança. A segunda forma é baseada na subordinação de um ator perante o outro, que ele denomina relações de autoridade.

Porém, convém notar que a abordagem de Coleman se diferencia do modelo clássico de mercado em um ponto fundamental: a ação social, em sua premissa básica, se diferencia do modelo de mercado pela questão do tempo. No modelo do mercado perfeito, as transações ocorrem instantaneamente e carecem de custos. Isso quer dizer que, no mundo real, as transações se consumam na decorrência de certo período de tempo

[46] Coleman justifica sua inspiração na *Common Law* devido a natureza incremental deste sistema jurídico, isto é, as leis evoluem de acordo com as decisões e casos precedentes. Ao seu ver, isso dotaria este sistema de uma maior capacidade de refletir as estruturas reais das relações sociais do que o observado em outros códigos, como a *Civil Law*, por exemplo. (COLEMAN, 2007, p.207)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

e isso faz com que, em alguns casos, a entrega dos bens (sejam eles públicos ou privados) ocorra somente depois que a outra parte já fez sua contrapartida. Com isso, a entrega entre as partes costuma ocorrer em momentos distintos no tempo. Se ocorre numa situação de cooperação, por exemplo, uma parte poderá ter feito antes a transferência unilateral do controle de suas ações com fins de cooperação, porém só receberá compensação pelo seu esforço depois.

Esse problema de assimetrias temporais que incidem sobre a entrega traz riscos de transação para as partes que precisam investir recursos antes de receber o benefício. Nesse sentido, a realização de contratos, sancionados por lei ou não, é uma solução parcial utilizada para que parte desse risco venha a ser diminuída. Trata-se de um instrumento muito utilizado, mais ou menos válido, para esses tipos de situação e, como se verá mais a frente, de uma adaptação demominada de contratos de gestão têm sido um instrumento muito comum em reformas do tipo gerencial. Entretanto, como alerta Coleman, nem sempre esse tipo de instrumento servirá para o cumprimento desse propósito, especialmente em situações nas quais as transações não são econômicas e não é possível calcular o valor do risco assumido com precisão, como é o caso de situações sociais ou políticas, ou do problema da delegação nas eleições, que discutiremos mais adiante.

1.2.3 Relações de confiança

Segundo Coleman, relações de confiança são todas as situações que implicam em um intervalo de tempo entre a troca efetuada e a compensação e que dependem basicamente de ações do agente. Dada a assimetria na entrega, as partes precisam desenvolver a capacidade de confiar. Confiança, nesse caso, é a incorporação pura e simples de um risco à decisão que o agente tem ao implicar-se em uma determinada ação. As situações que implicam confiança constituem uma subclasse de ações que representam riscos. São situações em que os riscos de uma das partes dependem, fundamentalmente, da atuação da outra. Sendo assim, uma relação de confiança é formada por duas partes: a parte que confia e a que é depositária da confiança. A decisão potencial da parte que confia é decidir se deposita ou não a confiança na outra parte.

O depositante da confiança é alguém que incumbe outro agente, depositário, mediante pagamento ou comissão, de executar alguma ação em seu nome e sob sua direção e responsabilidade. O depositário da confiança, por sua vez, é o agente que, sob responsabilidade do depositante, se encarrega de realizar os negócios de interesse do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

depositante, mediante o pagamento de algum benefício específico. Em outros termos, o depositante é o principal, e o depositário é o agente.

Em alguns casos, o principal tem a possibilidade de decidir se mantém a confiança no agente ou se rompe essa confiança. O agente, em certos casos, pode considerar que o rompimento de sua parte o beneficia, trazendo ganhos de natureza financeira ou não. É o caso dos agentes públicos que abandonam os objetivos expressos em seus mandatos e se corrompem a fim de conseguir bens para enriquecimento ilícito. No entanto, os riscos que esse agente assume podem representar perdas de longo prazo, caso o principal descubra seu desvio em razão dos ganhos de curto prazo que a quebra da confiança pôde significar. A reeleição de agentes políticos, por exemplo, pode ficar em risco no caso da deflagração de um escândalo político que envolva o nome do candidato, levando-o à perda de votos. Em outras situações, o agente pode implicar-se em ações intencionais com o objetivo de fazer com que um principal em potencial deposite confiança nele. Não é incomum que políticos se envolvem em ações comunitárias nos períodos que antecedem as eleições como estratégia para obter ou consolidar a confiança de seus eleitores.

A ação de depositar confiança implica em dizer que o principal põe voluntariamente seus recursos a disposição do agente, sem que isso simbolize um compromisso real por parte do agente em realizar uma ação prometida. Se o agente goza de relativa credibilidade, então, o principal, ao depositar sua confiança, tem motivos suficientes para crer que sua situação estará melhor do que estaria, caso não o fizesse. Do contrário, se o agente não é digno de confiança, então o principal pode desconfiar que piorará sua situação ao fazê-lo. Um político que não cumpre suas promessas eleitorais, agindo diferente do que prometera – porque age de acordo com seus interesses e não de acordo com os interesses da maioria –, não seria, a princípio, digno de confiança e, segundo essa lógica, não deveria ser reconduzido ao governo. Algumas políticas de *accountability* educacional baseadas em competição administrada, como a escolha da escola (*school-choice*), funcionam segundo essa mesma lógica de saída: os responsáveis podem confiar na escola matriculando seu filho ou suspender a confiança trocando ele de escola no momento que lhe convier, ou em que não tiver mais confiança no trabalho da escola.

Depositar confiança permite ao principal realizar ações que, de outro modo, não conseguiria. O depósito de confiança implica em colocar recursos sob controle do agente, que poderá utilizá-los em seu próprio benefício, em benefício do principal, ou em benefício de ambos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Nas relações de *accountability* democrática, o povo delega aos políticos a missão de conduzir os negócios do Estado. O governo eleito, uma vez na condução do Estado, não seria capaz de cumprir suas promessas de prestar os bons serviços públicos que a sociedade precisa. Logo, tal tarefa é confiada a outro agente, ou seja, delega-se a prestação dos serviços à burocracia com o objetivo de que os anseios da sociedade sejam atendidos, como prometido pelos agentes políticos em campanha. Contudo, a despeito de a relação entre sociedade e agentes políticos se basear em confiança, as relações entre agentes eleitos e burocracias no interior do Estado são de outra natureza. Elas estão respaldadas na ideia de controle hierárquico e subordinação, típicos de uma relação de autoridade, como será visto a seguir.

1.2.4 Relações de autoridade

Numa relação de autoridade típica, um agente cede controle de suas ações ao principal em situações em que as interações entre os agentes têm certa estabilidade no tempo. Essas relações podem ser de duas naturezas distintas: se os interesses de ambos coincidem, há uma relação de autoridade conjunta. Se os interesses dissentem, então há uma relação de autoridade disjunta.

As relações de autoridade conjunta pressupõem certo consenso entre ambas as partes sobre quem reúne melhores condições de conduzir e promover os interesses comuns dos agentes. As estruturas baseadas nessas relações tendem a ser mais simples, isto é, são formadas por poucos níveis hierárquicos e costumam apresentar pouca diferenciação entre si. As mesmas se baseiam na forte coesão de suas redes sociais e nos mecanismos informais de controle, como já foi discutido na seção anterior deste capítulo. Essas relações são facilmente encontradas em algumas seitas religiosas e comunidades alternativas, mas não apenas nelas.

As relações de autoridade disjuntas, que interessam a esse trabalho, são relações em que os interesses dos atores não coincidem. Disso decorre a necessidade de se utilizar compensações extrínsecas ou incentivos para que os agentes atuem de acordo com os interesses do principal. Este tipo de relação se aplica melhor a uma estrutura de relações hierárquicas, como empresas, instituições religiosas clássicas ou à relação entre governo e burocracia, por exemplo.

Nas relações de autoridade disjunta, o agente (subordinado) transfere ao principal (superior) o direito de controlar suas ações. Não obstante, essas mesmas ações são recursos inalienáveis, isto é, só podem ser transferidos mediante promessa de se agir de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

uma determinada maneira, em conformidade com as orientações emanadas do principal. Para que essas relações funcionem a contento, o principal precisa dispor de um conjunto de indicadores tangíveis que lhe permitam exercer controle sobre as ações do agente, uma vez que essas não são transferíveis. Quando os bens produzidos são intangíveis, isto é, nas situações em que não é possível estabelecer controles via indicadores, a saída é optar pela supervisão, que não pode prescindir da conformidade total e que tem subjacente uma série de problemas e custos (COLEMAN, 2007, p.115).

A dependência dos resultados desses indicadores em relação a diretrizes dadas pelo principal, bem como a execução realizada pelos seus agentes é o que diferencia essas relações de uma relação transitória de troca de bens, sendo também uma característica que lhe confere certa estabilidade no tempo. As diretrizes do superior precisam se converter em resultados do subordinado, que os realiza mediante uma promessa de agir em conformidade com as diretrizes. O problema chave é que os resultados das ações dependem, em grande parte, da atuação de agentes subordinados que muitas vezes não têm interesse algum sobre a consecução desses resultados. Dessa forma, entra em cena uma discussão clássica sobre controle, que se faz presente na maioria das discussões sobre políticas de *accountability* na Educação: a contraposição entre Supervisão (ou controles a priori) e Indicadores (ou controles a *posteriori*).

Coleman defende que, ao menos que a autoridade possa ser exercida sobre cada detalhe da ação, ou que exista algum indicador facilmente observável do grau em que a ação do agente persegue os interesses do seu superior, os agentes podem não atuar em conformidade com os interesses dos superiores. Doutra forma, quando as ações dos subordinados permitem o monitoramento da ação de maneira mais efetiva através de um indicador, então se tem uma relação funcional entre agente e principal.

Deste modo, temos quatro relações detalhadas de coordenação social que podem nos ajudar a construir a ideia de *accountability* a ser aplicada neste trabalho.

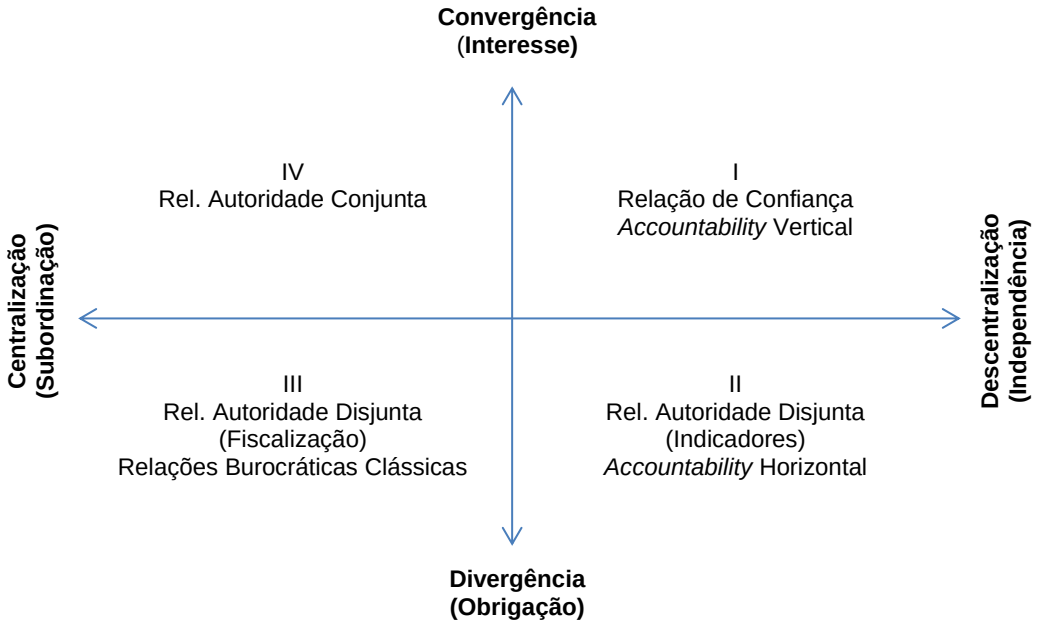
1.2.5 Interrelações entre coordenação social e *accountability*

As relações aqui trabalhadas dizem respeito às formas de coordenação social para a produção de bens públicos. Todavia, como já foi discutido neste capítulo, cada uma delas tem suas próprias idiossincrasias e também formas próprias de contorná-las. Nesta subseção faremos o esforço de compreender os mecanismos de *accountability* em cada uma dessas relações, fazendo referência às categorias espaciais trabalhadas por O'Donnell.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Nas relações apresentadas (e seus subtipos), é possível identificar duas dimensões explicativas para o funcionamento da coordenação social: y) convergência de interesses entre principal e agente; x) relação baseada em subordinação ou independência.

Figura 1: Relações de accountability nas dimensões de coordenação social



Elaboração do autor

No quadrante I, estariam localizados os sistemas descentralizados e baseados em interesses mútuos. Nesse tipo de relação, agente e principal têm interesses mútuos e não precisam experimentar uma relação de subordinação entre si. Embora o agente preste contas ao principal, ele está livre para agir, da maneira que melhor entender, na consecução de seus objetivos. Há uma relação de confiança clara entre ambos, o que faz com que a prestação de contas se dê periodicamente, ao final do 'contrato' quando o agente entrega o serviço 'contratado' ou após o período determinado para prestação do serviço. Um exemplo clássico são as eleições, mas também podemos elencar as políticas de escolha da escola (*school choice*).

No sentido anti-horário, no quadrante IV, estariam localizados os sistemas baseados em subordinação, em que os interesses entre agente e principal convergem. Nessas situações, há uma relação de autoridade conjunta que, em alguma medida, se aproxima da relação de confiança, e nas quais os agentes abrem mão voluntariamente de seu próprio controle, sob o entendimento de que o principal tem melhores condições de alcançar os seus interesses. O contrato social instituidor tem seu fundamento nesse tipo de relação que, como vimos, subverte a lógica e entrega o controle dos principais da relação

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

aos agentes que seriam, a rigor, subordinados à sociedade. Essas questões estão no fundamento das discussões sobre *accountability* já tratadas ao longo do texto.

Ainda no sentido anti-horário, no quadrante III estão as relações de autoridade disjunta, isto é, em sistemas baseados em subordinação, nos quais os interesses dos agentes e principais divergem. Nessas relações, o controle do principal é baseado em mecanismos de fiscalização permanente sobre os agentes. Nelas, se encaixam muitos mecanismos tratados pela teoria política como *accountability* horizontal e que se baseiam em "patrulha de polícia", por assim dizer, em uma forma de controle centralizada, ativa e direta em que se busca o desvio a partir de normas e procedimentos prévios, segundo a definição de McCubins & Shwartz (1984). Essa definição também se adéqua a situações inversas, como é o caso das relações em que o Governo realiza a supervisão dos agentes burocráticos a partir de mecanismos hierárquicos. Na educação, a inspeção e supervisão escolar seriam exemplos clássicos.

Finalmente, no quadrante II, estão as relações de autoridade disjunta: sistemas descentralizados em que os interesses de agente e principal divergem, mas cujo controle se dá por meio de indicadores. Essas relações são idênticas às anteriores e se diferenciam apenas na forma de controle realizada. Os controles são feitos a *posteriori* e baseados no monitoramento periódico dos intermediários sobre os agentes, como nas relações de confiança. Nestes casos, se enquadram todos os mecanismos de *accountability* horizontal realizados por agentes burocráticos sobre agentes públicos (eleitos ou burocráticos). Segundo McCubins & Shwartz (1984), esses mecanismos funcionam segundo a lógica do "alerta de ambulância", forma de controle menos centralizada, que envolve menos atividades e intervenções diretas e prioriza o monitoramento e a responsabilização após a situação já ter acontecido. Muitos instrumentos de *accountability* implantados pelos gerencialistas são, na verdade, a incorporação dessa lógica nas relações hierárquicas da burocracia, como as políticas de *accountability* educacional que envolvem punição e/ou bonificação dos agentes escolares pelo próprio Estado.

Em suma: a ideia de usar indicadores ou controles a *posteriori,* ao invés de controles fiscalizatórios ou a *priori,* dota as relações de autoridade disjunta de certa confluência temporal e procedimental com as relações de confiança. O controle das ações do agente passa a se dar em momentos periódicos e a compensação funciona em torno do resultado das ações do agente, nas quais ele admite o risco de perda (ou não-ganho), caso não cumpra as metas, como na relação de confiança. Entretanto, em alguns tipos de relação permanece a estabilidade do agente, mesmo diante do não cumprimento da atividade. O que pode acontecer, nestes casos, é um benefício ou punição adicional,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

para além da compensação contratual, que pode ser dado ou retirado em razão dos resultados. Basicamente assim funcionam os programas de *accountability* educacional: substituição dos controles prévios, *ex-anti*, baseados no controle rígido de normas, por controles *ex-post,* isto é, via indicadores construídosa partir de avaliações padronizadas, sopesados por padrões esperados pela administração e vinculados a bônus ou punições.

1.2.6 Ressignificando a noção de *accountability* de acordo com as relações agente-principal em Coleman

Como discutido até aqui, há na literatura da ciência política um dissenso em torno dos significados de *accountability*. Alguns autores compreendem *accountability* de forma ampla, como qualquer relação de prestação de contas entre um agente controlador e um agente controlado, que pode abranger, inclusive, uma relação de *accountability* burocrática ou hierárquica (SCHMITTER, 1999; SCHEDLER, 1999). Outros entendem que só faz sentido pensar em *accountability* quando se pensa em controle do poder, logo em *accountability* intraestatal, que se dá na relação de controle que agentes burocráticos realizam sobre agentes com poder decisório dentro do corpo estatal (ABRUCIO & LOUREIRO, 2004; O'DONNEL, 1999). Há ainda, grupos que admitem relações como *checks and balances*, com o predomínio de uma relação de autoridade de uma parte sobre a outra, como sendo a verdadeira essência da *accountability*. Em alguns casos, essa descrição pode abranger até disputas legítimas de órgãos pela não usurpação de sua área de atuação por outros (PASTOR, 1999). Dentre os autores que discordam dessa abordagem (MOTA, 2003), há ainda, os que restringem *accountability* a um tipo de relação em que o principal tem a capacidade de dispensar o agente controlado, logo, aceitando poucas relações além da eleitoral como uma relação de *accountability* verdadeira, já que a maioria das relações não se realizam no quadro de uma relação de agência perfeita (MORENO & colaboradores, 2003).

Apesar disso, a apropriação do conceito de *accountability* nas reformas gerencialistas, muito influenciada pelas discussões sobre descentralização ocorridas na década de 1990, foi efetuada, na maioria das vezes, com o deslocamento das relações de subordinação próprias da burocracia para formas de controle mais descentralizadas, nas quais o principal controla o agente via indicadores, alocando recompensas ou punições de acordo com a sua performance. Esse controle poderia se dar via Estado, nas situações em que ele próprio pune ou premia os agentes de acordo com os resultados. Em muitos casos, esses incentivos poderiam ser transferidos diretamente aos cidadãos, através da

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

introdução de mecanismos de mercado, facultando-os a escolher os melhores prestadores de serviços, de acordo com avaliações chanceladas pelo Estado. Enfim, como visto, há na literatura uma gama de autores que oferecem visões distintas de *accountability*, cabe agora construir um arcabouço único que permita utilizar essas contribuições em diferentes objetos sob signo de *accountability*.

Nesse contexto, começamos pela discussão acerca do conceito de *lócus* de controle e das relações de poder que está no centro das divergências sobre *accountability* horizontal, para pensarmos *accountability* segundo os desdobramentos de relação de agência propostos por Coleman. O problema do *lócus* de controle diz respeito à definição original de O'Donnell, acerca da posição do agente de controle em relação a um sistema de governança. Logo, se falamos do Estado, *accountability* vertical pode ser definida como o controle que a sociedade realiza sobre os governantes, enquanto *accountability* horizontal seria o controle que as agências burocráticas do Estado realizam sobre o governo.

Essa definição é mais fácil de ser aplicada quando se trata do problema original proposto por O'Donnell, que tinha, naquele momento, seu olhar voltado para o controle do poder dos governantes em regimes democráticos[47]. Porém, as confusões conceituais aparecem quando se tenta aplicar as mesmas dimensões em algumas relações internas ao Estado. Utilizando a metáfora da pirâmide de Schedler (1999), à medida que se vai descendo à base da pirâmide socioestatal, isto é, na medida em que o poder se dilui, o conceito vai ficando mais impreciso e menos manipulável. Por isso, as discussões de *accountability* horizontal passam a dizer respeito não apenas ao *lócus* do controle, mas, com efeito, às relações de poder entre controlador e controlado, surgindo tantas definições e dimensões de *accountability* quanto se tornam necessárias ao objeto de pesquisa.

Esse pode ser um dos motivos que explicam a baixa aplicabilidade das categorias conceituais de *accountability* formuladas na teoria democrática em discussões sobre as políticas educacionais. Todavia, se pensarmos que o problema não é apenas unidirecional, como pretendia O'Donnel, mas bidirecional, como fazem supor seus críticos, podemos incluir as relações propostas por Coleman para os tipos de coordenação social e encontrar nelas formas de organização que conversem com as dimensões propostas por O'Donnell.

[47]Talvez por isso sua insatisfação quando autores tentaram construir extensões *ad-hoc* ao seu conceito Cf. O'DONNELL, G.Comentários sobre o artigo de O'Donnell: uma resposta aos meus comentaristas. In: DIAMOND, L. Para entender a democracia. 1ª ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 438-443.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Nesse ponto, convém reconsiderar alguns termos. A questão proposta por Mainwaring (2006) e discutida por diversos autores sobre quem são, de fato, os agentes da *accountability* no interior do Estado, coloca em causa o problema de quem os burocratas são agentes, se do governo ou do povo. Para Przeworki (2006), os burocratas são agentes do Governo e, muito indiretamente, do povo, pois aos cidadãos eles devem prestar os serviços públicos com eficácia, mas é aos agentes políticos e à outras entidades burocráticas sob o controle destes que eles devem prestar contas pelos seus atos.

Contudo, ampliando a relação para uma estrutura complexa de autoridade, conforme proposto por Coleman (2006, p.228), podemos abarcar essas relações em tipos mais amplos nos quais interagem cidadãos, governo e burocracia, numa relação baseada em três níveis: agente, principal e intermediário. Neste caso, o agente (burocracia) está subordinado ao principal (cidadão) que não exerce sua autoridade diretamente, mas através de um intermediário na relação (os políticos eleitos para condução do governo) que são os possuidores, de fato, do poder sobre o agente, que está sujeito a sofrer sanções pelo não cumprimento do ofício dado ao agente, em benefício do principal[48].

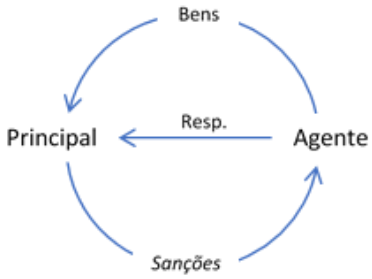
No esquema de *accountability* proposto aqui, o principal de uma relação de *accountability* será sempre a sociedade, seja ela no papel do cidadão ou representada na sociedade civil. Nestes termos, podemos definir que *accountability* vertical diz respeito à relação vigente entre sociedade e agentes públicos, sejam eles governantes ou burocratas, sem a intermediação de agentes ou agencias burocráticas ou governamentais formalizadas para este fim. *Accountability* horizontal, por sua vez, diz respeito à relação entre sociedade e agentes públicos, via intermediação de algum agente (geralmente estatal) formalizado para este fim. Propondo em esquema, o funcionamento de ambas formas de *accountability* seria assim:

[48] A adaptação à definição de Coleman, além do benefício de considerar *accountability* vertical e horizontal em uma dimensão única, tem a vantagem de abarcar, com os ajustes necessários, toda e qualquer relação de prestação de contas de um agente com um principal no interior do Estado, pois, na verdade, qualquer agência de controle que estiver na condição de principal em uma relação de *accountability*, estará sempre na condição de intermediário de uma relação principal agente em que o cidadão é o principal da relação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Figura 2: *Accountability* horizontal e vertical em uma relação de agência envolvendo responsividade, bens e sanções

I. *Accountability* vertical (direta)



II. *Accountability* horizontal (indireta)



Elaboração do autor

Nos esquemas acima, além das usuais dimensões de responsividade (*answerability*) e sanção (*enforcement*), acrescentamos também a ideia de bem público. Nesse sentido, podem circular, nesses sistemas, bens (na forma de bens públicos) recursos (na forma de sanções) e informações, (na forma de prestação de contas), como no modelo mais amplo das teorias de Coleman.

O padrão I diz respeito à *accountability* vertical ou direta, na qual os agentes públicos devem a prestação dos bens públicos e a responsividade diretamente ao cidadão (principal) que mantém sob seu controle as sanções correspondentes. Essas relações se expressam no modelo típico de uma relação de confiança e podem ocorrer, como já visto, nas eleições, mas também em outras formas de políticas baseadas em saída, como no caso do *school choice*.

No padrão II, *accountability* horizontal ou indireta, os agentes públicos prestam serviços em benefício do cidadão (principal), embora devam responsividade a um agente intermediário na relação que detém a capacidade de sanção e deve prestar contas ao principal. Essas relações podem se expressar não apenas nos controles fiscalizatórios que os agentes burocráticos mantêm sobre os agentes do governo, mas também nas relações de supervisão que o governo mantém com os agentes burocráticos, por intermédio da delegação[49].

[49]Esses padrões são apenas formas ideais para se pensar as relações de *accountability*. A depender do desenho institucional, é possível que exista conformações hibridas de prestação de contas à sociedade e também ao Estado. Um exemplo a se pensar é a eleição para diretores escolares: embora seus mandatos seja outorgados via consulta à comunidade escolar, estes devem prestar contas administrativamente à secretaria de educação, que também mantém para si o poder de removê-lo do cargo. Logo, o diretor, como agente público, está submetido a formas de prestação de contas diretas à comunidade e as instâncias superiores da burocracia estatal, portanto horizontais e verticais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Nessa perspectiva, a prestação de contas pode se basear em relações de confiança pautadas numa igualdade entre os envolvidos ou num modelo hierárquico de controle e supervisão. Assim, para diferenciar dos controles burocráticos clássicos, chamaremos as relações baseadas no modelo II de *accountability* horizontal apenas nos casos em que a supervisão se dá de forma descentralizada, de outro modo, via indicadores ou por controles ou formas de controle *a posteriori*.

De acordo com essa proposição, politicas de *accountability* educacional como as de bonificação de professores se enquadram em relações horizontais (baseadas no Estado) e descentralizadas, em contraposição à inspeção escolar, que é uma relação de controle hierárquico e horizontal. Por outro lado, exemplos de políticas de *accountability* educacional vertical (baseadas na sociedade) e descentralizadas seriam os programa de escolha da escola (*school choice*) em que as relações se dão diretamente entre a escola e a sociedade, mediadas pelos resultados fornecidos pelo Estado. Já formas de controle baseados na sociedade, em que os agentes burocráticos estão subordinados a ela, seriam os Conselhos de Educação com poder normativo, os Conselhos Escolares com poderes deliberativos e os Conselhos de Merenda com poderes fiscalizatórios.

A maioria dos desenhos de políticas de *school accountability* buscam construir uma relação descentralizada com as escolas e/ou agentes escolares recorrendo, para isso, a instrumentos próprios de uma relação de confiança como, a título de exemplo, contratos e metas. Ao mesmo tempo, fazem isso tentando se equilibrar sob formas hierárquicas, logo mais centralizadas, de controle, efetuando uma gradual diminuição e/ou retirada de controles prescritivos e substituindo por controles a *posteriori*, como os baseados em indicadores vinculados à incentivos.

Sem embargo, é possível distinguir dois modelos a partir do sujeito que detém as formas de sanção. No primeiro caso, elas encontram-se na mão do Estado, sendo então horizontais. O próprio Estado avalia e bonifica de acordo com suas metas. No segundo tipo, os instrumentos de sanção são transferidos diretamente para o cidadão, por isto,verticais. O Estado avalia, mas são as famílias que decidem para onde direcionar os recursos, escolhendo as escolas que entendem estar de acordo com seus interesses. Apesar de o controle sobre o poder sancionador diferir de uma forma para outra, elas têm em comum a capacidade do Estado de chancelar a avaliação e seu uso como controle *ex-post* vinculado a alguma forma de incentivo, para além do compensatório.

Ainda na esteira da noção de confluência de instrumentos entre relações de autoridade disjunta e relações de confiança, é comum que essas políticas de responsabilização, quando internas ao Estado, se baseiem em um amplo aparato de contratos,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

acordos pré-definidos e/ou sistemas de metas vinculados a incentivos simbólicos ou materiais. Esse desenho, conjugado com um modelo autônomo de trabalho das escolas, se enquadra perfeitamente nas necessidades de descentralização que as reformas trouxeram em suas aspirações de mudança no aparato estatal.

O Estado burocrático, baseado em sua autoridade legal, segundo o modelo weberiano e definido no direito administrativo, continua prevalecendo. Todavia, seu modo de funcionamento tem sido paulatinamente modificado em prol de uma visão que transfere a responsabilidade da prestação do serviço àqueles que estão na ponta da cadeia de comando. Estabelece-se, assim, um deslocamento na forma de prestação de contas de um modelo supervisório e continuado para um modelo baseado em trocas intermitentes, com metas pré-contratadas e mais próximo da lógica própria da *accountability* vertical.

Concluindo, se abrirmos mão da prerrogativa de demissão do agente por parte do principal, em favor de uma concepção mais ampla de sanções baseada nas definições de incentivos aqui evidenciadas, podemos ampliar o entendimento de *accountability* e, ainda assim, captar a relação essencial que predomina na maioria dos mecanismos existentes em sociedades democráticas, no contexto de uma relação de agência. Sendo assim, a definição de *accountability* que encaixa nesta proposição é:

O direito que o principal tem de exigir, por meios próprios ou através de intermediários, que o agente cumpra com sua obrigação de prestar contas e justificar ações, decisões e resultados que estavam sob seu domínio quando da delegação de autoridade do principal ao agente, para exercê-la com certos graus de discricionariedade e com o objetivo de atuar em nome e benefício do principal, dispondo o principal de instrumentos e/ou capacidade para impor, direta ou indiretamente, benefícios ou sanções ao agente, na eventualidade do conjunto de ações, decisões e resultados prestados serem considerados satisfatórios ou insatisfatórios à luz de parâmetros previamente estabelecidos no ato da delegação. (Livre adaptação de Natal y Millán, 2006).

1.2.7 Aplicando as noções de *accountability* às políticas educacionais

Segundo Przeworski (2001), o potencial dos modelos racionais é a possibilidade de pensar como os desenhos institucionais do Estado, dos programas e das políticas públicas são capazes de promover comportamentos no indivíduo que gerem benefícios à coletividade. Isto pode ser feito através de uma ideia básica em que o principal pode

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

induzir seus agentes por intermédio de uma estrutura de incentivos que lhes permita conciliar o melhor ganho possível com a busca do seu próprio interesse, ou por intermédio de organizações com cadeias complexas de controle e autoridade que geram normas às quais os indivíduos devem se adequar.

Nessa seção vamos utilizar as contribuições de Przeworski e aliá-las às proposições de Coleman e outros autores para pensar um modelo integrado de *accountability* que dê conta de tratar tanto a dimensão da *accountability* democrática, quanto a dimensão da *accountability* educacional em uma única pauta reflexiva, envolvendo as relações de agência e a prestação de contas entre esses múltiplos atores.

Utilizando a definição de *accountability* construída ao longo das seções anteriores, apresentamos uma macroestrutura de relações vigentes entre sociedade e Estado capaz de organizar a maioria das relações de *accountability* tratadas neste trabalho, e que tem como atores partícipes seus agentes internos: I) relações de *accountability* vertical entre entes da sociedade e Estado; II) relações de fiscalização e supervisão mútuas entre governo e agentes burocráticos; III) relações de regulação entre Estado e entes da sociedade.

Figura 3: Relações de *accountability* entre Sociedade e Estado, Governo e Burocracia



Elaboração do autor

As relações entre o triângulo de cima e os de baixo são relações de *accountability* vertical típicas, e podem ser subdivididas em dois tipos: eleitoral e social. A primeira se realiza nas eleições e é um tipo de relação baseado na confiança entre cidadãos e políticos eleitos. Na segunda estão contidos todos os instrumentos não eleitorais que buscam

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

ampliar os mecanismos de controle social sobre os agentes públicos. A *accountability* social engloba formas participativas ou individuais de controle social, como manifestações políticas ou políticas que envolvem mecanismos de saída e voz nos serviços públicos (*school choice*, ouvidorias e assemelhados). Essa segunda vertente envolve ainda formas de controle social executadas por agentes da sociedade civil organizada, como imprensa ou ONGs que monitoram agentes políticos e serviços públicos.

As relações que se dão na direção horizontal entre os triângulos de baixo são relações de *accountability* horizontal, e podem ser de dois tipos, fiscalizatórias, quando os agentes burocráticos institucionalizados controlam os agentes públicos eleitos, e também supervisórias, quando os agentes públicos eleitos, uma vez na condução do governo, supervisionam os agentes burocráticos responsáveis pela prestação de serviços públicos. Essa segunda relação é uma delegação derivada da relação de *accountability* eleitoral, e tem como características próprias uma relação de autoridade disjunta, tema especifico abordado neste trabalho.

A última relação (seta pontilhada), não é uma relação de *accountability* propriamente dita, mas diz respeito à capacidade que o Estado tem de regular e interferir na vida dos agentes privados individuais ou coletivos que integram a sociedade. Essa dimensão tem a ver com a produção do bem público e é o principal motivo da existência do Estado. Por possuir uma natureza mais ampla que as relações de confiança e autoridade apresentadas nas seções anteriores, as definiremos aqui, para fins de simplificação, como relações de regulação entre Estado e sociedade. Dessa relação provêm os problemas que exigem a necessidade da *accountability*, visto que, os agentes da relação (políticos e burocratas) detêm poder sobre os principais (cidadãos e organizações da sociedade) e isso obviamente reduz seus incentivos para prestarem contas ou para se submeterem ao controle dos primeiros.

Neste arranjo complexo, o problema que se interpõe é como de induzir que os agentes públicos, sejam políticos ou burocráticos, ajam de acordo com as necessidades dos cidadãos, desestimulando-os a agir de acordo com seus próprios interesses e impedindo que construam colisões internas que coloquem em risco os interesses do bem comum (PRZERWORSKI, 2006).

O primeiro mecanismo que os cidadãos dispõem, em regimes democráticos, para garantir o controle sobre a ação dos políticos são as eleições periódicas e regulares que funcionam segundo uma lógica baseada em relações de confiança. Um conjunto dos cidadãos escolhe, através de eleições, os políticos que irão governar a máquina pública durante um mandato. Uma vez eleitos, esses políticos assumem o governo do Estado –

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

instituição que detém poder de coerção e de controle sobre a vida dos cidadãos – e recebem a delegação para agir e tomar decisões que impactarão diretamente a vida dos cidadãos, seja através de leis que devem obedecer, seja através de políticas que influenciarão a vida das pessoas (PRZERWORSKI, 2006).

A teoria econômica da democracia assevera que os políticos quando candidatos investem em muitas promessas de ação política com o interesse de atrair o maior número de eleitores, de modo a conseguirem se eleger. Em outras palavras, os políticos organizados em agremiações partidárias precisam apresentar propostas de campanha competindo entre si pela preferência do cidadão, que deverá analisar cada promessa de acordo com as informações que dispõe e votar na que melhor se alinha aos seus interesses. Isso dota o sufrágio de um importante papel prospectivo (DOWNS, 1999).

Uma vez eleito, o político recebe a delegação para implementar suas propostas da maneira que melhor lhe convier, respeitando sempre o império da lei. Essa delegação acrescenta outro nível de complexidade ao problema do controle dos agentes públicos e à necessidade de *accountability*. Dado que nenhuma democracia no mundo estabelece mandatos impositivos, haja vista a necessidade de garantir maior eficiência aos governos, os políticos dispõem de grande margem de liberdade de ação, inclusive para agir de forma diversa ao que prometeram[50] (SCHEDLER, 1999). Restringir a ação dos agentes políticos não seria uma solução viável, uma vez que a perda de autonomia por parte do agente pode impedi-lo de tomar decisões que gerem a melhor oportunidade possível para os interesses do principal[51]. Isso torna a relação entre eleitores e políticos uma relação agente-principal de confiança por excelência. O papel retrospectivo das eleições através do instituto da reeleição serviria ao propósito de que os cidadãos, bem informados pelas ações pregressas do postulante, decidam pela renovação, ou não, de seus mandatos.

Uma vez eleitos, a decisão soberana do povo nas eleições redunda em uma delegação que garante aos governantes a capacidade de conduzir a máquina do Estado e também a autoridade de regular a vida da sociedade através de decisões e instrumentos que alteram o funcionamento da sociedade, por meio de leis, prestação de serviços públicos, implementação de políticas públicas, etc. Como não dispõem de capacidades de implementação individual da maioria dessas modificações e serviços, o

[50]Como bem define Schedler (1999), haveria um *trade-off* entre controle e eficácia, quanto mais restritivo um mandato, menos liberdade o político tem para buscar o interesse do cidadão, menos capacidade para lidar com contingentes, menos eficácia de seu mandato.

[51]Esse é um problema que também atinge a relação derivada sobre as burocracias, como veremos mais adiante.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

governo precisa realizá-la por intermédio de outros agentes, que definimos neste trabalho de maneira ampla como burocratas[52] nomeando, dessa forma, todo e qualquer agente que possua autorização dada pelo Estado para realizar serviços públicos (PITKIN, 1974; PRZERWORSKI, 2006).

Disso deriva a segunda relação agente-principal, conforme apresentado no esquema, que é uma relação de supervisão entre governo e burocracia, baseada numa lógica de autoridade disjunta, em outras palavras, numa relação de subordinação em que os interesses de ambos podem divergir.

Para Przerworski, as instituições em geral não foram pensadas para manter responsividade direta aos cidadãos. Por esse motivo, muitas instituições próprias da burocracia clássica não dispõem de instrumentos que permitam ao seu destinatário, o cidadão, sancionar diretamente as ações dos burocratas, muito embora seja ele o principal beneficiário dos serviços prestados pela burocracia. A única maneira disposta nos modelos burocráticos clássicos é através de agentes políticos eleitos para a condução do governo. Não sendo dado aos cidadãos meios para controlar diretamente seus agentes, cabe a eles sancioná-los de maneira indireta, através do voto, escolhendo políticos que se comprometam com a eficácia dos serviços públicos.

Algumas propostas de *accountability* implementadas durante as reformas do Estado tentam modificar essa estrutura de relações, reduzindo o número de agentes intermediários e aumentando a responsividade dos agentes finais diretamente aos cidadãos, como é o caso das propostas de descentralização da prestação do serviço público e da multiplicação de agentes prestadores (BRESSER-PEREIRA, 2006). Uma das formas de implantação desse modelo na educação, as chamadas *school choice*, se inspiram no modelo de competição administrada entre prestadores de serviços públicos. Outra maneira é a criação de ferramentas que transfiram ao cidadão parte da capacidade de sancionar ou controlar os agentes da burocracia, seja através de instrumentos que lhe deem voz ou através de participação, como os sistemas de ouvidoria, *ombudsman*, conselhos de representação na gestão ou modelos autogestionários (como as escolas *charters*).

Não obstante, assim como as relações entre governantes eleitos e cidadãos, o burocrata clássico também dispõe de certa margem de discricionariedade em suas ações, que tem como fiadora a estabilidade no emprego, e que é colocada a sua

[52] Cujos serviços prestados são produzidos pelos seus membros, outrora nomeados pelos próprios políticos no exercício do governo. Para fins deste trabalho, entendemos por burocratas todos os agentes que prestam serviços públicos à população através de uma delegação do Estado, independentemente de serem agentes privados ou públicos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

disposição para garantir uma maior independência em relação ao governo de ocasião. Assim como na primeira, essa liberdade não está desacompanhada de parâmetros que a limitem, o que faz com que o burocrata também tenha a obrigação de prestar contas e de justificar as motivações de seus atos aos governantes e cidadãos, a partir de controles hierárquicos de sua conduta, baseados em relações de subordinação e/ou autoridade (LIPSKY, 2010; WEBER, 1999; ARANTES & colaboradores, 2010).

Os interesses dos cidadãos podem coincidir com os dos políticos e, em muitos casos, estão alinhavados pelo processo eleitoral, dado o interesse dos agentes políticos de serem eleitos. Porém, os interesses dos cidadãos podem não coincidir com os dos burocratas, ainda que a relação na prestação do serviço público se dê diretamente entre eles. Nas situações em que divirjam, os intermediários da relação (governantes) têm motivos para intervir em favor dos cidadãos (PRZERWORSKI, 2006).

Conforme destacamos, os controles exercidos pelos governantes, dentro dos parâmetros de uma relação de autoridade disjunta, podem se dar por dois mecanismos distintos: via fiscalização, que chamamos supervisão, ou via indicadores, que chamamos monitoramento. Esse segundo instrumento se caracteriza pela forma como as políticas inspiradas em *accountability* requerem o monitoramento das burocracias por meio dos cidadãos. Sua implementação requer mecanismos que facilitem o monitoramento dos agentes burocráticos diretamente por parte dos cidadãos e incrementem o *enforcement* para sanções diretas, simbólicas ou materiais, à violação realizada pelos agentes públicos.

O risco de coalisão entre agentes públicos burocráticos e políticos pode levá-los a tentar se protegerem mutuamente, rifando o interesse dos cidadãos. Nesse sentido, políticos podem não querer ser alvos de investigação, ao mesmo tempo em que burocratas podem querer expandir os limites de seus poderes, se livrando da ingerência política. Com isso, além do incentivo adicional de não ser importunado pelo uso político da máquina pública após deixarem o governo, caso um grupo opositor seja eleito, os políticos podem querer incrementar a capacidade e independência da burocracia a fim de neutralizar ações políticas futuras e de se desresponsabilizar das ações realizadas por burocratas (PRZERWORSKI, 2006).

Os objetivos dos burocratas, por sua vez, não precisam ser idênticos aos dos cidadãos e dos políticos. Eles podem querer maximizar sua autonomia, sua estabilidade e o fortalecimento dos laços clientelistas com agentes do governo que lhes permitam a consecução de interesses próprios, que têm relação direta com seu trabalho. Muitas vezes, esses interesses vão contra os dos cidadãos, como dispensa de ponto, aumento do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

orçamento, dispensa da obrigatoriedade de justificação pelo mau desempenho em relação a certos indicadores, ou de prestação de certos serviços à comunidade, entre outros. Como os burocratas dispõem de certas informações privilegiadas em relação aos benefícios e custos de ações específicas de seu serviço ou setor, eles podem realizar atos difíceis de serem controlados por agentes externos. Com isso, podem aumentar os custos de inferência, nesses indicadores, os resultados de monitoramento (COLEMAN, 2012; PRZERWORSKI, 2006).

Desse modo, como os burocratas conseguem conservar graus relativos de autonomia, a delegação dos serviços públicos aumenta os custos da relação, pois haverá, via de regra, a dificuldade de oferecer incentivos e de obter informações de boa qualidade quando o bem produzido depender da ação conjunta de diversos agentes. Há ainda, um aspecto central: se só é possível observar os resultados produzidos coletivamente, alguns membros podem encontrar incentivos para burlar a medição e não cooperar, e, mesmo assim, manter o recebimento dos benefícios (COLEMAN, 2012; PRZERWORSKI, 2006).

Por fim, há uma terceira dificuldade relativa à definição de critérios específicos que permitem dizer o que é eficácia de acordo com o serviço público prestado. Como explicita Coleman (2012), o serviço só pode ser acompanhado se for possível definir um conjunto de indicadores, segundo critérios claros, que consigam definir a performance do agente na consecução daquele determinado serviço[53]. As empresas, de maneira geral, podem dispor de critérios financeiros para definir sua eficácia em termos de lucros. O governo não. Ele precisa trabalhar em termos de bem público, de interesse da coletividade, o que nem sempre pode ser tratado como algo simples. Parte dessa dificuldade se prende ao fato de que os agentes de mercado dispõem de uma parcela de outros agentes que prestam o mesmo serviço, isto é, da concorrência, o que lhes permite buscar indicadores que balizem sua eficiência. Isso nem sempre é possível no setor público de caráter monopolístico (PRZERWORSKI, 2006). Por isso, uma das propostas dos reformadores é impor ao serviço público o princípio da competição administrada, quer dizer, da prestação do mesmo serviço público por dois ou mais entes públicos ou privados, afim de comparar índices de eficiência e de garantir a melhoria da prestação do serviço público (CLAD, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2007; ABRUCIO, 2007).

[53] Na Educação esse problema se torna muito claro na discussão acerca da possibilidade de se mensurar qualidade, a partir de instrumentos que abordam apenas dimensões muito limitadas de conhecimento e desenvolvimento humano. Essa discussão está presente no próximo capítulo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

No entanto, a maioria dos serviços burocráticos tende a agir mais em termos de conformidade com normas pré-estabelecidas do que com incentivos por resultados. Nesse sentido, os sistemas de supervisão tendem a basear suas decisões em regras rígidas e os agentes julgados conforme o respeito às regras e pela prestação de contas efetuada mediante apresentação de relatórios. Esses sistemas, segundo os reformistas da escola gerencial, tendem a ter pouca eficácia nos controles. Seus altos custos de controle e monitoramento consomem o tempo, que deveria ser utilizado pelos agentes na prestação da atividade fim, em relatórios de prestação de contas. Isso ocorre porque monitorar o esforço individual sairia muito caro, então convém confiar em regras pré-estabelecidas que não permitam aos indivíduos sair dos trilhos[54].

As reformas gerencialistas tentam propor saídas para o entrave de interesses entre cidadãos, burocracia e governo, a partir de quatro mudanças fundamentais: 1) formulando contratos que eles denominam "contratos de gestão", no quais o principal (que pode ser o governo ou as instâncias hierárquicas inferiores ou até mesmo outras instâncias de nível governamental) propõem instrumentos que traçam objetivos claros, definidos segundo metas vinculadas a incentivos materiais ou simbólicos, de acordo com o modelo adotado; 2) monitorando periodicamente, com possibilidade de sanções ou incentivos que, segundo essa corrente, podem incidir mesmo na perda de vínculo empregatício com o ente estatal. Esse tipo de política tem sido caracterizado na educação como *highstakes*, mas ainda é muito incomum nos modelos de *accountability* escolar adotados no Brasil; 3) modificando a triagem e seleção de agentes públicos burocráticos, no sentido dela se basear em méritos que indiquem desempenho potencial e não mais em conhecimentos propedêuticos ou baseados em treinamento para um teste; 4) propondo uma competição administrada, com a provisão de serviços públicos por meio de agências estatais e/ou privadas que permitam ao Estado e aos cidadãos condições de comparar a eficiência e eficácia destes entes na prestação dos mesmos. Esta estratégia na educação recebe o nome de *school choice*.(CLAD, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2007; BROOKE, 2014)

Por fim, a descentralização da prestação do serviço público é o próprio espírito presente em toda a proposição de *accountability* realizada pelo modelo gerencialista. Idealmente, esse modelo que combina prestação local dos serviços públicos e

[54] É o caso do Direito Administrativo. Segundo norma específica do Direito Civil, ao contrário do cidadão que não é proibido de fazer nada que não esteja previsto em lei, ao servidor público é permitido apenas fazer aquilo que está previsto em lei. De acordo com os gerencialistas, neste caso, mesmo limitando suas ações, os agentes continuam tendo capacidades de causar danos graves ou simplesmente negar o empenho em suas funções.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

multiplicação dos agentes, forneceria aos cidadãos, os beneficiários destes serviços, as condições necessárias que favoreceriam o controle. Contudo, esta proposição levanta muitas suspeitas por parte dos críticos, porque traria em seu bojo um duplo problema: o da desresponsabilização do Estado pela prestação de serviços sociais num contexto de ampliação de políticas neoliberais, e o aumento das disparidades regionais. (FREITAS, 2013; AFONSO, 212)

No próximo capítulo, utilizaremos o arcabouço aqui desenvolvido para analisar uma experiência de *accountability* educacional: o Prêmio Escola Nota 10. O objetivo desta aplicação será construir uma abordagem analítica que permita compreender os diversos componentes que integram esta política pública, afim de propor uma avaliação multidimensional (eficácia e equidade) de seus efeitos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CAPÍTULO 2

As políticas Educacionais Cearenses e o Prêmio Escola Nota Dez

Duas são as vias históricas de popularização do ensino elementar. Primeiro, a luterana, que se dá com a conversão da leitura da Bíblia no supremo ato de fé. Disto resulta um tipo de educação comunitária em que cada população local, municipal, trabalhada pela Reforma, faz da igreja sua escola e ensina ali a rezar, ou seja, a ler. Esta é a educação que generalizou na Alemanha e, mais tarde, nos Estados Unidos, como educação comunitária. A outra forma de generalização do ensino primário foi a cívica, napoleônica, promovida pelo Estado, fruto da Revolução Francesa, que se dispôs a alfabetizar os franceses para deles fazer cidadãos. Aqueles franceses todos, divididos em bretões, flamengos, occipitães, etc., aquela quantidade de gente provinciana, falando dialetos atravancados, não agradava a Napoleão. Ele inventou, então, esta coisa formidavelmente simples, que é a escola pública regida por uma professorinha primária, preparada num internato, para a tarefa de formar cidadãos. Foi ela, com o giz e o quadro-negro, que desasnou os franceses, e desasnando, os faz cidadãos, ao mesmo tempo em que generalizava a educação. Como se vê, temos duas formas básicas de promover a educação popular: uma, religiosa, que é comunitária, municipal; outra, cívica, que é estatal e, em conseqüência, federal. O Brasil, com os dois pedros imperiais, e todos os presidentes civis e todos os governantes militares e que os sucederam de então até hoje, apesar de católico, adota forma comunitária luterana. Ou seja, entrega a educação fundamental exatamente aos menos interessados em educar o povo, ao governo municipal e ao estadual. Pois bem, prestem atenção, e se edifiquem com a sabedoria que os nossos maiores revelam neste passo: ao entregar a educação primária exatamente àqueles que não queriam educar ninguém – porque achavam uma inutilidade ensinar o povo a ler, escrever e contar – ao entregar exatamente a eles – ao prefeito e ao governador – a tarefa de generalizar a educação primária, a condenavam ao fracasso, tudo isso sem admitir, jamais, que seu imposto era precisamente este.

DARCY RIBEIRO, Sobre o Óbvio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.1 Contextualização e Justificativa

O Ceará é um dos nove estados da região Nordeste do Brasil. Possui um território de aproximadamente 150 mil km², subdividido administrativamente em 184 municípios. É também o estado com maior extensão territorial no semiárido brasileiro, 86% de seu território está nessa região historicamente atingida pela seca e por problemas relativos à pobreza[55]. A população do Ceará, atualizada pelo IBGE em 2017, ultrapassava nove milhões de habitantes, o que deixa o estado com a oitava maior população do Brasil e a 3ª da região Nordeste[56]. Cerca de dois terços dessa população reside em áreas urbanas, sendo metade dela concentrada na região metropolitana de Fortaleza. Aproximadamente 44% da população cearense vive no semiárido.

Nosso olhar se volta para o Ceará justamente porque, a despeito de suas dificuldades sociais e econômicas, o Estado tem alcançado avanços importantes nos indicadores educacionais, sobretudo nos anos iniciais do ensino fundamental. Sob os auspícios de um conjunto de programas denominado PAIC – Programa Alfabetização na Idade Certa –, o Ceará conseguiu, em menos de uma década, atingir resultados até então não alcançados por seus pares da região Nordeste.

Na primeira parte deste capítulo, nos debruçaremos sobre o PAIC como um conjunto de normas e instâncias de controle por meio do qual o Governo do Estado do Ceará visa promover a cooperação junto a 184 prefeituras, com o objetivo de atingir um bem público desejável, que é uma educação pública de qualidade. Como política pública, o PAIC introduz uma série de mecanismos de *accountability* horizontal[57] entre agentes políticos e burocráticos de diferentes níveis de governo. Para tal, ele envolve agências autônomas em relações baseadas em confiança por meio das quais o Estado, no papel de intermediário, busca induzir os municípios a perseguirem os interesses do bem comum.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[55] Essa região tem sido alvo, junto com municípios de outros estados, de diversas políticas federais de combate à pobreza e de iniciativas que preveem linhas de crédito especial, em virtude da situação hídrica local. Para mais cf. http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao/TD_76.pdf

[56] Segundo estimativas do IBGE de 2017: 9.020.460 o equivalente a 4,40% da população brasileira.

[57] O PAIC, como política pública, tem poucas ações de *accountability* vertical propriamente dita, que induzam a população a atuar através de mecanismos de participação (voz). No protocolo de intenções assinado pelos prefeitos, havia a intenção de implantar um sistema bastante avançado de participação direta da população nas eleições de direção, inclusive garantindo a ela o direito de concorrer, como já acontece na rede estadual. Porém, essa iniciativa (muito avançada inclusive para os padrões usuais de outras redes) encontrou forte rechaço dos Prefeitos que, em muitas cidades do interior, ainda utilizam os cargos de diretor como moeda política para grupos apoiadores na campanha eleitoral.

Na segunda parte deste capítulo, vamos analisar o papel do Prêmio Escola Nota Dez nestes novos arranjos institucionais, como um dos dois sistemas de incentivos que integram o PAIC e que visam alinhar os agentes políticos e burocráticos no esforço de cooperação em prol da melhoria dos resultados educacionais.

Para uma descrição mais detalhada do programa, lançamos mão de leis, documentos oficiais e materiais de divulgaçãoque compõem o PAIC (CEARÁ, 2009a, 2009b, 2011a, 2011b, 2011c, 2012). Utilizamos, também, artigos científicos, levantamentos bibliográficos e entrevistas semiestruturadas realizadas com 24 profissionais lotados na rede estadual e em quatro redes municipais do Ceará: Coreaú, Eusébio, Maracanaú e Pindoretama.

No nível do Estado, entrevistamos a Secretária Adjunta de Educação, cinco técnicos da COPEM – Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, setor responsável pela execução do PAIC, sendo estes:o Coordenador do Prêmio Escola Nota Dez, o Coordenador e um técnico do Eixo Fundamental I (Formação de Professores), o Coordenador do Eixo Avaliação Externa, um técnico do Eixo Fortalecimento da Gestão Municipal. Entrevistamos também, um Gerente Regional do PAIC responsável pela Região Metropolitana de Fortaleza. No nível dos municípios, entrevistamos a Secretária de Educação de Coreaú, dois gerentes municipais do PAIC das cidades de Pindoretama e Eusébio, três diretoras escolares, duas coordenadoras pedagógicas e nove professores, todos escolhidos a partir de critérios previamente definidos[58].

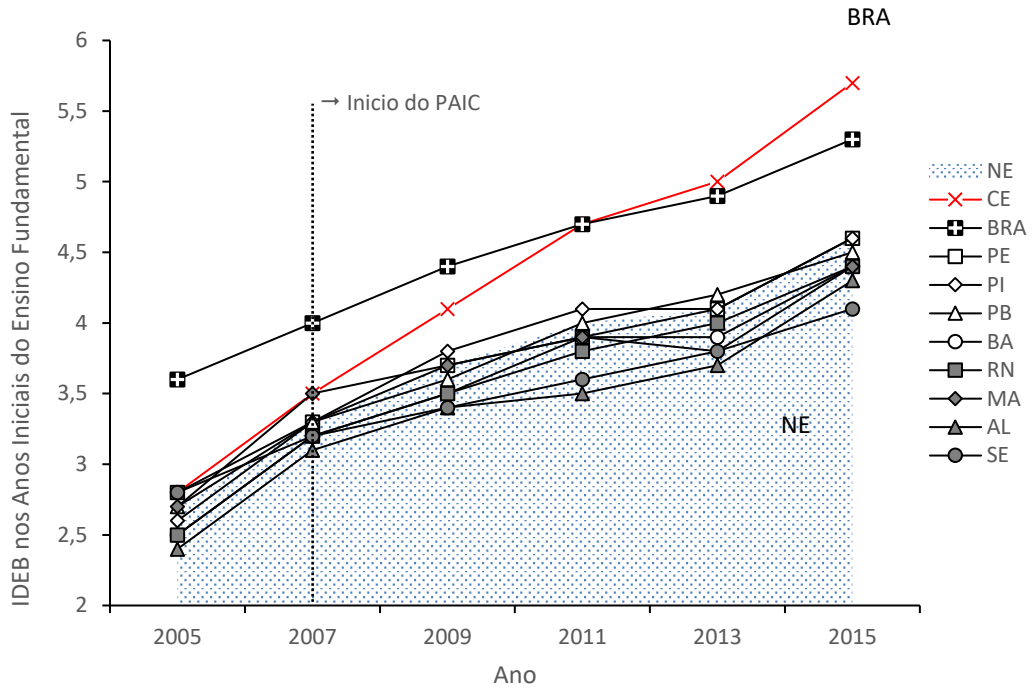
2.2 Os avanços educacionais do Ceará nos anos iniciais do Ensino Fundamental

O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC – é um conjunto de programas introduzidos a partir de 2007 com o objetivo de melhorar os resultados educacionais do Estado. Do ponto de vista governamental, trata-se de uma grande concertação em que agentes políticos ocupantes do Governo do Estado e de 184 prefeituras entram em uma coalizão de esforços para fazer com que o Ceará saia do histórico de baixos resultados. Desde sua celebração, o Estado do Ceará tem atingido resultados crescentes e consistentes para a primeira etapa do ensino fundamental.

[58] Para definição das entrevistas sobre a percepção do Prêmio no nível das escolas selecionamos dois pares de escolas parceiras, o primeiro, um par premiada-apoiada no qual as escolas conseguiram alcançar a meta, e um segundo no qual a escola apoiada não logrou êxito. Os profissionais entrevistados no nível municipal foram aqueles relacionados diretamente com essas escolas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Gráfico 2: IDEB dos Estados do Nordeste entre 2005 e 2015



Elaboração do Autor. Fonte: INEP

No ano de 2005, apenas dois anos antes do PAIC entrar em ação, o Ceará ocupava a 21ª colocação entre os 27 estados do Brasil no IDEB – Índice de Qualidade da Educação Básica – dos anos iniciais do ensino fundamental. Com 2,8 pontos, o estado distava cerca de 1 ponto da média nacional (3,6) e estava praticamente na média da região nordeste (2,7). Já em 2015, seu IDEB alcançava 5,7, quase meio ponto acima da média nacional (5,3) e cerca de 1 ponto acima do segundo colocado da região Nordeste, Pernambuco, com 4,6 pontos, exatamente a média da Região Nordeste. Passados menos de 10 anos do início do PAIC, o Ceará figura entre os cinco estados com melhores resultados nos anos iniciais do ensino fundamental do país, ombreando com estados mais ricos do Sul e Sudeste brasileiro.

Não é um feito a ser ignorado. Levando-se em conta que a educação básica pública, no Brasil, é financiada através de um fundo participativo composto, em sua maior parte, por impostos arrecadados nos níveis estadual e municipal, os resultados do Ceará chamam atenção. Um teste simples de correlação de Pearson[59] entre o crescimento obtido pelos estados no IDEB de 2005 a 2013eo PIB *per capita* médio desses

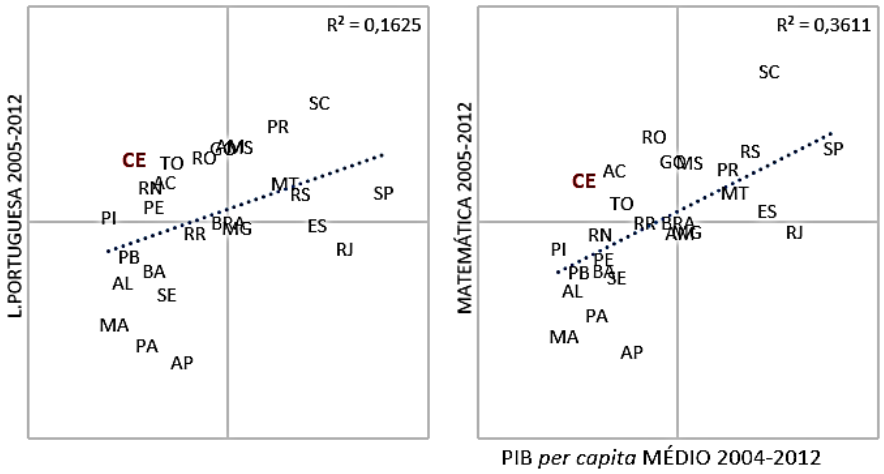
[59] O coeficiente de correlação de Pearson mede o grau de correlação linear entre duas variáveis, onde r=1 significa uma correlação perfeita positiva, r=-1 uma correlação perfeita negativa e r=0 significa que as duas variáveis não se correlacionam linearmente.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

mesmos estados de 2004 a 2012, denota uma forte correlação, com máxima de 0,73, em 2005, e mínima de 0,63, em 2013.

No gráfico abaixo, apresentamos a relação entre o crescimento alcançado por cada estado, entre 2001 e 2013, nos testes de língua portuguesa e matemática que compõem o IDEB (eixo y) e o PIB *per capita* médio desses mesmos estados entre os anos de 2004 e 2012 (eixo x)[60].

Gráfico 3: Correlação entre PIB per capita médio (2004-2012) e aumento do desempenho em língua portuguesa e matemática (2005-2013) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental por UF (exceto DF).



Elaboração do Autor. Fonte: IBGE e INEP

No gráficos que apresentam o PIB per capita médio, as redes mais próximas do quarto quadrante são aquelas com baixo PIB *per capita* e melhora nos resultados ao longo dos anos. Acre, Ceará, Rondônia, Roraima e Tocantins foram os estados brasileiros que apresentaram desempenho crescente, tanto para língua portuguesa quanto para matemática, a despeito de seu baixo PIB *per capita*.

Contudo, quando observamos os indicadores de fluxo, apenas Ceará e Acre têm conseguido conjugar crescimento do desempenho com redução da reprovação[61]. Outro fator relevante para nossa escolha é o fato de que Acre, Roraima, Rondônia e Tocantins – quatro dos cinco estados menos populosos do Brasil – somam juntos cerca de 4

[60] Estamos utilizando a média do PIB como medida posicional da riqueza dos estados apenas a título de exposição, sem maiores considerações acerca da correlação existente entre as variáveis.

[61] Como discutido a partir do IDEB, é possível se obter crescimento das notas aumentando a seletividade interna das escolas, ao fazer com que só alunos muito bons alcancem as séries avaliadas. Nesse sentido, aumento dos indicadores de desempenho com aumento de reprovação não é um resultado desejável do ponto de vista de uma política educacional que busque qualidade para todos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

milhões e 700 mil habitantes, ou seja, apenas 200 mil a mais que a metade da população do Ceará, o que por si só evidencia a particularidade da experiência cearense.

Do ponto de vista dos agentes burocráticos, o PAIC é um plano sistêmico que inclui um conjunto de normas, incentivos e instâncias de controle que visam promover cooperação entre diferentes dependências administrativas e níveis burocráticos[62] com o objetivo de melhorar a qualidade da educação oferecida no Estado.

Há muitas definições de qualidade em jogo, porém a opção do programa é por uma abordagem pragmática: educação de qualidade é aquela capaz de ser mensurada através de uma mudança sensível nos principais indicadores de educação, como resultados em avaliações padronizadas e indicadores oficiais de alfabetização.

Sendo assim, dividiremos nossa análise em dois níveis: o primeiro, no plano das instituições ou macroestrutural, diz respeito às relações horizontais entre os agentes que integram a SEDUC-CE – Secretaria da Educação do Governo do Estado do Ceará – e as 184 prefeituras e suas respectivas redes educacionais. Essas interações, como veremos adiante, se expressam em relações descentralizadas, baseadas em confiança, entre instituições político-administrativas definidas, no regimento federativo brasileiro, como autônomas. No plano micro, falaremos das relações que mesclam confiança e subordinação entre múltiplos agentes que integram as estruturas das burocracias de Estado e prefeituras do Ceará, e que dão sustentação ao PAIC, implementando suas ações em milhares de escolas espalhadas por todo Estado.

Antes de discutirmos como essas relações se concretizam na prática, vamos resgatar os determinantes históricos que permitiram ao Ceará uma concertação entre agentes políticos, capaz de criar condições para que uma cooperação bem-sucedida acontecesse. Para tal, apresentamos um breve histórico dos antecedentes da cooperação dos agentes políticos e institucionais do Ceará.

2.3 Antecedentes Históricos

Judith Tendler no conhecido estudo "O bom governo dos trópicos" (1998) é uma das precursoras da hipótese de que a longa tradição de cooperação entre Estado e municípios no Ceará originou-se da necessidade de enfrentamento conjunto, pelos entes públicos, dos efeitos produzidos pela seca cíclica na região. Neste livro, a autora faz referência a um longo histórico de relações políticas clientelistas e ressalta o marco da virada que representou o fim do governo dos coronéis na década de 1980, com a

[62] De execução, formulação, proposta, esfera administrativa, etc.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

chegada de um novo grupo político ao poder, representado por Tasso Jereissati e um novo partido que despontava como alternativa no cenário nacional, o PSDB.

Sofia Lerche Vieira & Eloísa Maia Vidal (2013) seguem ponto de vista semelhante, porém focado na educação, ao apontar que a tradição de colaboração entre Estado e municípios foi construída ao longo de duas décadas. As autoras articulam essa trajetória a um longo caminho percorrido pelas instâncias governamentais no enfrentamento do problema endêmico da pobreza, citando experiências bem-sucedidas dos agentes comunitários de saúde, ação iniciada ainda na década de 1980, posteriormente incorporada ao sistema estadual, e depois propagada nacionalmente.

Embora o compartilhamento de responsabilidades na área educacional ocorra desde antes da Constituição de 1988[63], a instituição de um regime colaborativo na educação se materializa, de fato, ao final da década de 1990, quando o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental –, criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), vincula o repasse de recursos ao *per capita* de alunos matriculados. Nesse período, que coincide com a segunda gestão de Jereissati à frente do Estado (1995-2002), intensifica-se a municipalização com a transferência de matriculas, recursos e pessoal. Segundo Lerche e Vidal (2013) essas transferências aconteceram sem maiores preocupações com a sua formalização legal.

A partir dos anos 2000, sob o governo Lúcio Alcântara (2003-2006), o Ceará inicia uma fase de reorganização do seu pacto colaborativo. O aumento da demanda por ensino médio coloca o Estado em dificuldades na garantia da responsabilidade constitucional de oferecer esta etapa de ensino, ao mesmo tempo em que apoia os municípios na oferta do ensino fundamental. Com os recursos do FUNDEF se esvaindo em direção aos municípios, o Ceará passa a integrar o grupo de estados que recorrem aos recursos emergenciais da União com intuito de honrar seus compromissos de custeio da Educação Básica.

Diante deste impasse, o Estado começa a buscar formas de colaboração com o objetivo de angariar novos recursos para o orçamento educacional. É neste período que ocorre a formalização da municipalização e a celebração de novos convênios de cooperação técnica com organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNICEF, que trazem fomento para diversos projetos que incluíam formação dos professores e gestores, ampliação e melhoria da rede física dos municípios, além de

[63] Na década de 1960 cerca de 52% das matriculas do ensino fundamental estavam sob responsabilidade dos municípios.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

iniciativas voltadas para o atendimento educacional em municípios com piores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH.

Com efeito, neste período se inicia um novo capítulo de colaboração institucional que estabelecerá como alvo a qualidade dos processos educativos. Ações como a implantação da GIDE – Gestão Integrada da Escola –, apoio técnico para a elaboração de planos municipais de educação, além da disseminação de uma cultura de avaliação entre redes e escolas do Ceará serão precursores das atuais políticas educacionais.

Na vigência do governo Cid Gomes (2007-2012), o Ceará começa a entrar em um período mais fortuito em termos de recursos para educação. A implantação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – no segundo governo Lula, colocou o Governo Federal definitivamente na sua função supletiva e redistributiva, conforme destinado para si no arranjo constitucional. Com esses novos recursos, o Ceará pôde fortalecer seu pacto colaborativo, implementando diversas iniciativas que integram o PAIC.

Utilizando como um de seus carros-chefes de campanha as conquistas educacionais alcançadas durante sua gestão à frente da Prefeitura de Sobral (1997-2004), o governador eleito Cid Gomes anunciou a intenção de generalizar a experiência para outros municípios. Sob a égide do PAIC, a cooperação educacional no Ceará se amplia, abarcando a formação de professores, o apoio técnico prestado às secretarias municipais de educação – SME –, a criação de mecanismos de incentivos para melhoria da qualidade da educação, como o estabelecimento de lei que vincula repasses do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ao cumprimento de metas educacionais, e o pagamento de prêmios feitos diretamente a escolas bem avaliadas no SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Estado do Ceará – através do Prêmio Escola Nota Dez.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.4 O Plano, objetivos e seus fundamentos

O PAIC tem uma trajetória peculiar no que diz respeito ao seu processo de construção. Seu início se dá com uma comissão temática instalada no âmbito do Poder Legislativo Estadual, que contou com forte empenho de atores políticos em ascensão[64]

[64] Uma pesquisa que se interesse pelo contexto histórico precisará considerar o papel dos atores políticos na formulação do programa. Um agente responsável pela iniciativa de implantar a Comissão Parlamentar, Ivo Gomes, havia sido secretário municipal de educação de Sobral quando seu irmão, Cid Gomes, era prefeito dessa mesma cidade. O PAIC se torna política pública estadual justamente quando Cid Gomes é eleito para o governo do Estado. Com o alardeado sucesso do PAIC,

e assessoria de um organismo internacional[65]. Aproveitando-se da mobilização em torno do tema, uma entidade da sociedade civil que congrega gestores públicos, com apoio técnico e financeiro deste mesmo organismo internacional, propõe como resposta aos diagnósticos da comissão um programa experimental a ser implantado em 50 cidades. Com a chegada do grupo político mobilizador da comissão ao Governo Estadual, esse programa passa, então, a ser incorporado pelo Poder Executivo como sua principal política pública para a área de educação.

A história da constituição do PAIC começa em 2004, com a instituição do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, uma comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará que pretendia construir um diagnóstico preciso sobre a extensão do problema do analfabetismo escolar no Estado e tinha como alvo sensibilizar prefeitos, secretários municipais e demais profissionais da educação cearense para a importância do tema.

Além da assessoria da UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância –, essa comissão contou com parceiros institucionais importantes, como determinados setores da sociedade civil[66], instituições universitárias[67] além de entidades governamentais como a SEDUC – Secretaria Estadual de Educação do Ceará e do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Para atingir a mobilização desejada, o Comitê promoveu sete audiências públicas, realizadas em todas as regiões do Estado do Ceará, e dois seminários internacionais, realizados em Fortaleza, com intuito de disseminar o debate em todas as regiões do Estado. Além disso, contou com uma ampla exposição midiática de seus resultados que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

o MEC se inspira em seu desenho para formular o PNAIC- Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e, com a reeleição de Dilma Roussef, Cid Gomes é alçado ao cargo de ministro da Educação, onde fica por curto tempo, saindo em meio a uma forte crise política entre os Poderes Executivo e Legislativo Federais.

[65]Em todas essas etapas, a participação indutora de um organismo internacional – primeiro como consultor, depois como formulador e financiador do projeto – é chave para entender o processo de agendamento. Em todas essas etapas, a participação concatenada de um organismo internacional demonstra um importante processo de *advocacy* que coloca o PAIC nas redes transnacionais para formulação de políticas públicas. Desde a década de 1990, o Ceará tem sido um laboratório profícuo de experiências em educação levadas a cabo com apoio de organismos internacionais, dentre estas, o programa "Escola do Novo Milênio" e o próprio SPAECE, iniciativa estadual pioneira na área da avaliação educacional. Vale anotar que a atual Secretaria Adjunta Estadual de Educação participou da equipe que prestava consultoria ao Comitê antes de integrar os quadros da SEDUC-CE.

[66] Como a APRECE – Associação de Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará e a UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação.

[67] Como a UECE – Universidade Estadual do Ceará, UFC – a Universidade Federal do Ceará, a UVA – Universidade do Vale do Aracaú, a UNIFOR – Universidade de Fortaleza e a URCA – Universidade Regional do Vale do Cariri.

cumpriu a tarefa de colocar o problema do analfabetismo infantil na pauta da esfera pública cearense[68] (CEARÁ, 2012).

Em seu relatório final, o Comitê explicitava o alarmante quadro de analfabetismo escolar vivido pelo Ceará à época. O diagnóstico se amparava em três conclusões: primeiro, o baixo nível de compreensão e escrita dos alunos provenientes da 2ª série do ensino fundamental; segundo, a inadequação da formação do professor para lidar com as dificuldades dos alunos em processo de alfabetização; e terceiro, a falta de metodologia e o mau uso dos recursos e do tempo em sala de aula por parte dos docentes (ALECE, 2004).

Em 2005, duas entidades de representação de gestores públicos, a APRECE e a UNDIME, com apoio técnico e financeiro do próprio UNICEF, aproveitam-se da mobilização construída em torno do tema e da sincronicidade com as eleições municipais para lançar um projeto piloto, sob o nome de PAIC, com objetivo de apoiar técnica e pedagogicamente 56 municípios cearenses para a melhoria da qualidade da educação oferecida nos anos iniciais do ensino fundamental. Para isso, utilizam-se dos resultados de duas avaliações diagnósticas em leitura e escrita desenvolvidas com alunos do 2º ano dessas cidades (CEARÁ, 2012).

Em 2007, com o advento do governo Cid Gomes, o PAIC é finalmente incorporado como principal política pública do Poder Executivo Estadual para a área da Educação. A execução do PAIC, compreendido agora como um programa de cooperação entre Estado e municípios[69], passa a ser assumida pela SEDUC que tem como principal meta a alfabetização de todas as crianças até sete anos de idade (CEARÁ, 2012).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[68] *Agenda Setting* é uma hipótese levantada por McCombse Shaw (1972) segundo a qual atores públicos e privados podem, pela seleção de notícias veiculadas pela mídia, determinar os temas do debate público.

[69] O marco legal da Constituição de 1988 e da LDBEN 9394/1996 estabeleceu o ensino fundamental como responsabilidade prioritária dos municípios, cabendo aos estados a tarefa de subsidiá-los, caso não fossem capazes de garantir a oferta sozinhos. Esse arranjo visava conjugar esforços para universalização do ensino fundamental, sem que isso provocasse retrocesso nos processos de descentralização em curso, prevendo que Estados e municípios deveriam trabalhar em regime de colaboração. Os termos desta colaboração deveriam ser definidos pelos próprios entes federativos, afim de abarcar as necessidades locais e a diversidade de configurações existentes.
Com a implantação do FUNDEF, na década de 1990, e a vinculação de repasses ao número de matrículas, acirrou-se a disputa por recursos por parte de alguns prefeitos. Por outro lado, muitos estados aproveitaram para aprofundar processos de municipalização já em curso. Com isso, poucas unidades federativas se dedicaram a construir um regime de colaboração entre sistemas educacionais, prevalecendo formas não-colaborativas e até mesmo concorrenciais nas relações entre estados e prefeituras.
Embora, por questões históricas as condições para o estabelecimento da colaboração no Ceará difira em muito do restante do país, o Ceará foi um dos estados onde os processos de municipalização mais se aprofundaram. Objetivamente, 99% do ensino fundamental do Ceará é oferecido por 184 redes municipais independentes entre si e em relação ao Estado, e cada qual com seus próprios

Com a chegada desse grupo político ao poder, parte da equipe que participou da experiência de Sobral assume a Educação do Estado, levando consigo a legitimidade de um trabalho que já despontava no cenário nacional (INEP, 2005[70]). Com isso, o PAIC, em sua versão final se transforma numa reestruturação do projeto piloto da UNICEF, UNDIME e APRECE no sentido de abarcar uma dimensão estadual. E incorpora experiências exitosas levadas a cabo pela equipe técnica que participou da experiência de Sobral, e também um antigo sistema de incentivos do Estado, que é reformulado e subordinado aos objetivos do plano. Apesar dessa amálgama de experiências distintas, o programa mantem a preocupação original de executar ações capazes de projetar uma mudança estrutural na realidade educacional dos municípios, e não ações pontuais que perdessem a eficácia tão logo cessassem os estímulos (CEARÁ, 2012).

Doravante, como política pública, o PAIC é definido como um programa estruturado que visa a atingir a melhoria na gestão das redes. Tem foco nos resultados de aprendizagem, integrando, em si, uma série de ações que vão do nível político às práticas profissionais, passa, assim, pela atuação dos gestores na condução das redes, e chega até a formação do professor e sua prática em sala de aula[71]. Com isso, o plano busca cobrir cinco eixos: 1) gestão da educação municipal, 2) avaliação externa, 3) alfabetização, 4) educação infantil, 5) literatura infantil e formação do leitor (CEARÁ, 2012).

No primeiro eixo, o plano se preocupa com o fortalecimento da gestão municipal. As ações são desenhadas a partir de uma assessoria técnica em que a SEDUC-CE oferece suporte às prefeituras com o objetivo de fortalecer institucionalmente seus sistemas de ensino através da reestruturação de seus processos internos e da gradual substituição de modelos centralizados por outros baseados em monitoramento contínuo dos indicadores sistêmicos como aproveitamento, rendimento e fluxo (CEARÁ, 2012).

Para atingir os objetivos desse eixo, o programa estabelece metas claras para as secretarias, que devem perseguir um atendimento universal para crianças com idade escolar, um IDEB de 6,0 pontos em todo o ensino fundamental, a execução de programas de correção de fluxo, com redução das taxas de abandono e evasão a zero e o cumprimento efetivo de 100% dos 200 dias letivos por ano (CEARÁ, 2012).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

---

modelos administrativos e propostas educacionais. Uma das finalidades do Governo do Estado com a implantação do PAIC era, então, recuperar parte da capacidade estratégica de influenciar os destinos educacionais em todo o Estado, sem que isso resultasse na reversão de processos de descentralização já consolidados.

[70] Para mais ver: Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE, numero 1, inep, 2005, Brasilia-DF

[71] Como observado na fala de diversos agentes entrevistados o foco do programa é a melhoria dos resultados.

O segundo eixo objetiva ampliar o atendimento educacional de crianças de 0 a 3 anos e universalizar o atendimento para crianças de 4 a 5 anos. Há ainda ênfase na formação continuada dos profissionais envolvidos com a Educação Infantil.

O terceiro eixo é o de maior importância pedagógica dentro do PAIC. Nele, busca-se promover a cooperação entre a Secretaria Estadual e as municipais para a implementação de propostas que introduzam materiais didáticos estruturados, desenvolvidos pela SEDUC-CE, para uso pelos professores para o cotidiano escolar do 1º e 2º anos do ensino fundamental, além de materiais de apoio pedagógico para o trabalho de professores e alunos do 3º ao 5º anos.

Entretanto, a distribuição desse material está condicionada à formação docente continuada em serviço, que deve ser viabilizada pelas secretarias municipais e oferecida através de formadores do PAIC[72], escolhidos pela própria secretaria municipal de educação, e preparados de acordo com a proposta pedagógica dos materiais da Secretaria Estadual.

O quarto eixo, literatura e formação do leitor, tem como meta desenvolver uma política estadual de formação de leitores, voltada para os alunos e também para os professores, através da democratização do acesso à leitura e ao livro por intermédio da aquisição e disponibilização de acervos literários nas escolas.

O quinto e último eixo, avaliação externa, é construído com o intuito de difundir uma cultura avaliativa na educação dos municípios, realçando a importância do acompanhamento da aprendizagem dos alunos e a necessidade de utilização dos resultados de avaliação no planejamento e na reflexão sobre o processo de ensino e aprendizagem. Sendo esse eixo responsável pela difusão dos resultados do SPAECE[73], principal subsídio para os indicadores utilizados nos mecanismos de incentivo e responsabilização propostos pelo Governo do Estado. Além disso, esse eixo introduz uma nova avaliação sistemática chamada Prova PAIC, uma avaliação diagnostica anual realizadas com todas as crianças matriculadas no 2º e no 5º ano do ensino fundamental. O fato de os formuladores do PAIC terem separado um eixo exclusivamente para

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[72]Chama atenção a participação das universidades cearenses em várias etapas da execução do programa, como na escolha de bolsistas responsáveis pela formação.

[73] Implantado em 1992, constitui uma das experiências pioneiras de avaliação sistêmica levada a cabo por um estado da federação. Inicialmente realizado de forma amostral apenas na rede estadual, mais recentemente o SPAECE tem passado por modificações que mudaram seu desenho. Em 2003, passou a abranger os municípios, e, em 2007, passou a ser realizado de forma censitária e universal em todas as escolas municipais e estaduais. Atualmente, o Spaece avalia alunos do 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio em língua portuguesa e matemática. O sistema também conta com questionários contextuais que abrangem desde dados socioeconômicos e hábitos de estudo dos alunos até a prática e o perfil de docentes e diretores.

avaliação demonstra a posição estratégica que a mesma possui nas mudanças institucionais que a SEDUC-CE busca promover nas secretarias municipais, com a introdução de modelos de controle baseados em indicadores, como alternativa aos modelos clássicos de controle por supervisão.

Do ponto de vista da implementação, o PAIC tem seu foco principal na melhoria dos processos burocráticos e pedagógicos da rede. Sobre eles estão assentados as principais iniciativas do PAIC, que buscam alterar o funcionamento das redes municipais. Esse plano é inovador por dois motivos. Primeiro porque a maioria dos estados desenha programas que focam apenas em suas próprias redes. Segundo, porque este plano pretende não apenas modificar o funcionamento interno das redes, mas alterar os padrões de relações entre os diferentes agentes institucionais que compõem as estruturas das secretarias estadual e municipais de educação. Este tema será retomado na próxima seção

2.5 Operacionalização do PAIC

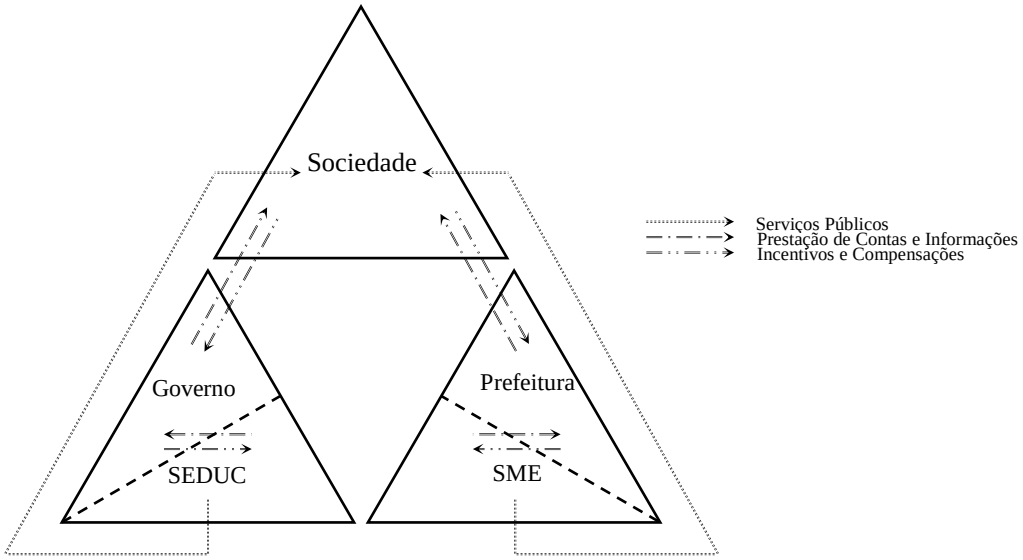
2.5.1 Atores institucionais, interesses, bens e recursos.

De acordo com o exposto no capítulo anterior, do ponto de vista macro, há três agentes institucionais interagindo no contexto de implantação do PAIC: sociedade, governos e burocracias. Estes desenvolvem relações entre si que fazem circular recursos, informações e sanções, na forma de bens e serviços públicos, prestação de contas, compensações e incentivos. Nesta estrutura, a sociedade cumpre o papel de principal e beneficiário da relação, os governos cumprem o papel de agentes diretos da sociedade e a burocracia, constituída pelos agentes delegados, prestam os bens e serviços que beneficiarão à sociedade.

Quando as relações no interior da estrutura vinculam sociedade e agentes estatais, chamamos de verticais. Quando se dão entre os próprios agentes estatais integrantes do estado e/ou da burocracia, chamamos de horizontais. Uma cadeia completa de relações verticais e horizontais originam uma estrutura de responsabilidades. Nesta análise, duas são as cadeias, classificadas de acordo com a dependência administrativa: estadual, se envolvem sociedade, Governo do Estado e SEDUC; ou municipal, quando envolve sociedade, Prefeitura e SME. Esse conjunto de estruturas e suas respectivas trocas são apresentados na figura 4, a seguir:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Figura 4: Estrutura de relações entre Governo, prefeituras e sociedade



Elaboração do autor

Em uma estrutura de responsabilidades típica da educação pública brasileira, os governos, sejam estaduais ou municipais, recebem seus respectivos mandatos da sociedade para elaborarem políticas públicas que levem em conta o interesse da sociedade na prestação do serviço educacional[74]. A execução destas políticas é delegada pelo governo às suas respectivas burocracias, SEDUC ou SME, integradas pelos profissionais que atuam nas redes e nas escolas. Estes, por sua vez, são responsáveis pela realização das políticas de acordo com os parâmetros definidos pelo próprio governo em acordo com os interesses da sociedade expressos no processo eleitoral.

Essa estrutura cooperativa organizada para produzir um bem público gera uma série de obrigações de prestação de contas e sanções que podem ser classificadas de acordo com as categorias de *accountability* clássicas: as burocracias da SEDUC e SME prestam contas das ações que empreendem na execução dos serviços públicos para seus respectivos delegatários, os governos estadual e municipal, estabelecendo com eles uma relação de *accountability* horizontal. Nesta relação, o poder de sanção pertence ao Estado/Prefeitura, que controlam suas burocracias através de compensações salariais e

[74] Educação é um bem público por excelência, segundo os critérios de Olsen e Coleman, tratados na segunda parte do Capítulo 1. Embora diversos atores sociais divirjam em torno de quais valores e parâmetros se deve assentar uma educação de qualidade, há certo consenso sobre sua importância para a construção de uma sociedade mais justa. Os objetivos definidos pelo Estado do Ceará para o PAIC tentam se desviar de possíveis controvérsias, definindo como alvo um problema concreto, de fácil assimilação e com grande concordância social: a erradicação do analfabetismo infantil e a melhoria da qualidade da educação no Estado, observada a partir da melhoria dos indicadores educacionais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

outros tipos de incentivos administrativos que possuam para o fim de garantir que os agentes burocráticos atuem de acordo com os seus interesses que, ao menos idealmente, coincidem com os da sociedade. Os governos, por sua vez, prestam contas à sociedade sobre suas decisões e ações e também sobre as ações da burocracia sob seu controle, estabelecendo uma relação de *accountability* vertical com ela. Nesta relação, a sociedade detém a capacidade de sancionar os governadores e prefeitos por intermédio de eleições. Caso entenda que seus interesses não estão sendo atendidos a sociedade não reconduz o grupo político ao poder. Enquanto que na *accountability* vertical a relação é baseada em confiança, com prestação de contas e possibilidade de sanções periódicas entre sociedade e governos, na *accountability* horizontal a relação é baseada em autoridade, com supervisão ou monitoramento constante dos governos sobre suas burocracias.

No que diz respeito aos bens públicos e às obrigações inerentes à essas estruturas, Estado e municípios se regem pelo marco legal da Constituição Federal de 1988, que define ambos como entes federativos autônomos, cabendo aos municípios a tarefa de oferecer a educação infantil e, prioritariamente, o ensino fundamental, e aos estados a tarefa de subsidiar os municípios na oferta do ensino fundamental e de oferecer o ensino médio[75].

Embora essa legislação preveja a organização do trabalho entre as redes estaduais e municipais em regime de colaboração[76], na prática, ela estabelece uma superposição de dois agentes independentes prestando o mesmo serviço público, sem coordenação ou obrigação de prestação de contas entre si. Essa ausência falta de trocas horizontais acabou por estimular a proliferação de modelos organizativos e propostas pedagógicas, quando não a completa ausência desses elementos, aproximando o desenho do compartilhamento de responsabilidades no ensino fundamental mais da lógica de

[75]Esse arranjo visava conjugar os esforços para universalização do ensino fundamental, compromisso assumido pelo Brasil em acordos internacionais, sem, com isso, provocar retrocesso nos processos de descentralização em curso.

[76] A legislação previa que os entes federativos deveriam organizar o funcionamento de suas redes em regimes colaborativos. Afim de abarcar a diversidade de arranjos institucionais existentes, bem como as possíveis necessidades locais, os legisladores deixaram que os termos desta colaboração fossem definidos pelos próprios entes federativos. Entretanto, a implantação do FUNDEF na década de 1990 e a vinculação de repasses de verbas educacionais ao número de matrículas estimulou o acirramento de disputas em torno dos recursos. Muitos prefeitos passaram a se interessar em gerir sozinhos suas redes e, por outro lado, alguns estados aproveitaram o momento para aprofundar processos de municipalização em curso. Com isso, poucas unidades federativas se dedicaram realmente a construir um regime de colaboração, prevalecendo formas não-colaborativas e até mesmo concorrenciais nas relações entre estados e prefeituras.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

competição (mal) administrada[77] ou, em certos casos, até mesmo de um modelo de *laissez-faire*. O PAIC é uma proposta que tenta modificar esta situação.

Sendo um dos estados com maior taxa de municipalização do país – 99% do ensino fundamental no Estado é oferecido pelas redes municipais –, o Ceará foi um dos estados mais afetados pela falta de coordenação entre as redes municipais e estadual. Dados do SAEB entre 1995 e 2001 mostram que o Ceará foi um dos cinco estados em que o desempenho em língua portuguesa e matemática[78] mais caiu no país, coincidindo com o período em que se acelerou o processo de descentralização.

Segundo o Coordenador do Prêmio Escola Nota Dez, os atores envolvidos na formulação do PAIC tinham, à época, a percepção de que o aprofundamento do processo de municipalização conduzido pelas gestões anteriores havia focado demasiadamente na descentralização administrativa e pouco se preocupado com a qualidade dos processos pedagógicos, ignorando por completo a carência de recursos materiais e humanos e a falta de experiência administrativa por parte da maioria dos municípios. Isso deixou muitas prefeituras com dificuldades para condução de suas próprias políticas educativas. Diante de um quadro em que reverter os processos de descentralização – em sua maioria já consolidados – não é possível nem mesmo desejável, a opção do Estado foi trazer para si a responsabilidade de coordenar as redes municipais. Para isso propõe um plano que introduz uma série de alterações institucionais nas redes com o objetivo de implantar um sistema de cooperação entre Estado e municípios no ensino fundamental, o PAIC.

Obviamente, essa decisão implica em um convencimento das prefeituras pelo Governo do Estado, uma vez que o plano não funciona sem o envolvimento dos próprios prefeitos e dos corpos burocráticos das SME. Para conseguir apoio dos governos municipais, o Estado se utilizou de uma série de recursos materiais e simbólicos que ofereceu com o objetivo de conseguir o apoio dos prefeitos. Basicamente, propõe um plano que oferece às prefeituras consultoria técnica especializada, recursos materiais e financeiros, formação de pessoal e um novo modelo de gestão para as secretarias. Além disso, se utiliza da exposição pública dos prefeitos em eventos, como aqueles em que são assinados compromissos, com os quais busca utilizar a pressão da opinião pública para convencimento dos prefeitos. Essa estratégia

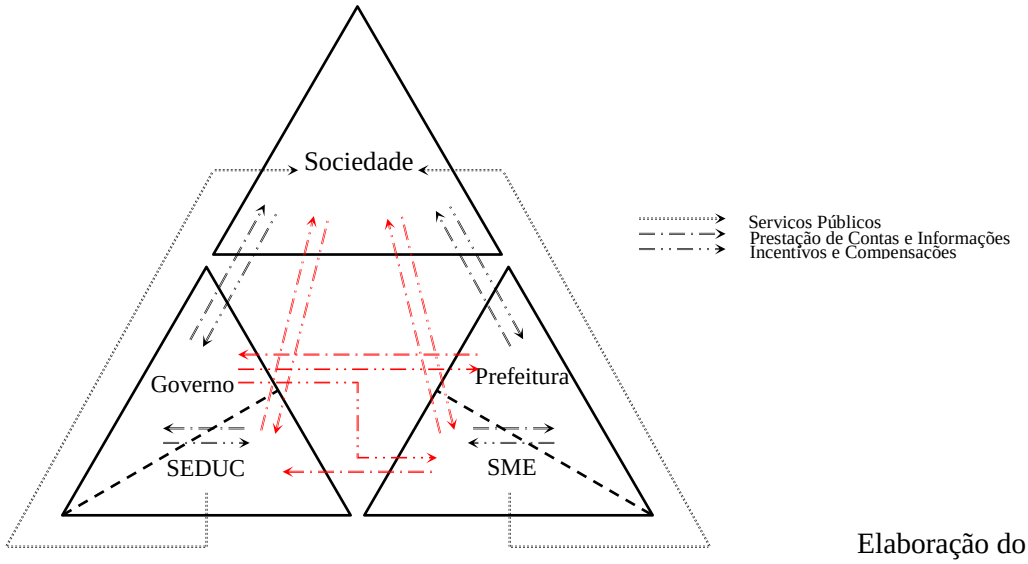
[77] Como vimos no capítulo 1, a proposta dos gerencialistas de colocar sob o cuidado de dois ou mais agentes, públicos ou privados, o cumprimento de uma mesma tarefa com objetivo de obter, através da comparação, parâmetros de eficiência na prestação do serviço público.
[78] Uma queda registrada de 32 pontos em língua portuguesa e 24 em matemática, cerca de dez pontos a mais que a queda média nacional.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

tem se mostrado eficiente ao garantir a adesão de 100% dos municípios, mesmo o PAIC tendo passado por dois processos eleitorais desde a sua implantação.

Ao aceitarem o plano, em troca desses novos recursos, os prefeitos concordam em ceder ao Estado pequena parte do controle que possuem sobre suas redes. Com isso, a SEDUC passa a ter forte influência sobre a propostas técnico-pedagógica e sobre o funcionamento das redes municipais. A institucionalização dessas trocas acaba por vincular as duas estruturas de responsabilidade, gerando uma estrutura nova, apresentada na figura 5, a seguir.

Figura 5: Estrutura de relações entre governo, prefeituras e sociedade sob vigência do PAIC



Elaboração do autor

No centro da figura, as setas em vermelho representam o fluxo de trocas horizontais entre Governo do Estado, Prefeitura, SEDUC e SME estabelecidas pelo PAIC.

No que diz respeito à *accountability* vertical (trocas entre o triangulo superior e os inferiores), o PAIC reforça a posição das avaliações como elemento central no controle social sobre as políticas educacionais dos governos e sobre o trabalho das burocracias alocadas nas redes e nas escolas. Busca, ainda, aumentar o comprometimento dos atores políticos e burocráticos como os esforços do plano, com a divulgação periódica dos resultados do SPAECE, por meio de indicadores comunicáveis. A divulgação dos resultados por escola cria um canal de prestação de contas direto entre as burocracias (sobretudo escolares) e a sociedade. Nas visitas que fizemos a algumas escolas, percebemos que era comum a exposição dos resultados em murais, estratégia muitas vezes assumida pela própria escola.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Esta estratégia pode fomentar a utilização por parte dos usuários de algumas formas de sanção sobre o trabalho das escolas. Primeiro, por meio de instrumentos coletivos ou de voz, isto é, a possibilidade da pressão comunitária sobre a escola baseada nos resultados divulgados. Segundo, por intermédio de estratégias individuais ou de saída, isto é, pela escolha da escola por parte dos usuários, baseada nos resultados divulgados. Entretanto, essas duas ações vão depender, em grande medida, das condições locais dos municípios. Mecanismos de saída podem ser incentivados por gestões municipais que desejem competição entre escolas, mas também podem ser impedidos ou minimizados mediante a imposição de obrigatoriedade da matricula no local de moradia do estudante. Mecanismos de voz, por sua vez, podem ser fomentados pela gestão local e até mesmo pelas escolas, através da mediação de instâncias que incentivem a participação dos usuários nos serviços oferecidos. Por outro lado, lógicas patrimonialistas locais podem impedir seu funcionamento ou até mesmo impor o silenciamento aos usuários.

As diretrizes da SEDUC-CE para escolha do diretor escolar era um dos poucos instrumentos do PAIC que pretendia claramente promover algum nivel de participação social direta. Entretanto, ao propor critérios técnicos e participativos que reduziriam a influência política na escolha de diretores das escolas, encontrou resistência dos prefeitos, uma vez que os cargos de direção ainda são muito utilizados como recursos em disputas políticas e nos arranjos partidários pós-eleitorais em diversos municípios, sobretudo do interior.

No quadro da *accountability* horizontal, o PAIC institucionaliza uma série de trocas horizontais entre prefeituras e Governo do Estado a partir da implantação de sistemas informatizados que controlam indicadores de gestão das redes municipais, como dados de matrícula, nível de formação, absenteísmo dos professores, dias letivos, resultados dos alunos na prova PAIC etc. Além disso, as burocracias municipais precisam cumprir uma série de obrigações de prestação de contas sobre os recursos recebidos e acerca das ações de formação realizadas no âmbito do programa.

Para completar a estrutura de responsabilidades do PAIC, o Governo do Estado implementou também alguns mecanismos para sancionar os governos e burocracia municipais, que se dispõem em dois sistemas de incentivos com objetivo de induzir os agentes a perseguirem os objetivos de bem comum propostos pelo PAIC. O primeiro desses mecanismos está voltado para os agentes políticos e gestores municipais, e diz respeito à reestruturação da Lei de Repasses da Cota-parte do ICMS vinculada, agora, à indicadores educacionais. O segundo mecanismo está voltado para as burocracias das

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

redes de ensino e das escolas e atua por meio da criação de diversos incentivos simbólicos e materiais definidos como Prêmio Escola Nota Dez, tema deste trabalho. Esses mecanismos serão tratados em uma seção específica.

Antes tentaremos entender como o Estado materializa essa estrutura de responsabilidades através de um órgão constituído exclusivamente para dar sustentação ao fluxo de recursos e informações que dizem respeito ao PAIC: a COPEM – Coordenadoria de Cooperação entre Estados e Municípios. Como veremos, esta instância de controle especializado detêm o poder de supervisionar o andamento do PAIC, bem como auxiliar os municípios na implantação e funcionamento do plano. Para isso ela conta com uma extensa rede de células e gestores regionais e municipais que a auxiliam nesta tarefa e que é constituída em paralelo à estrutura burocratica existente das secretarias estadual e municipais de educação.

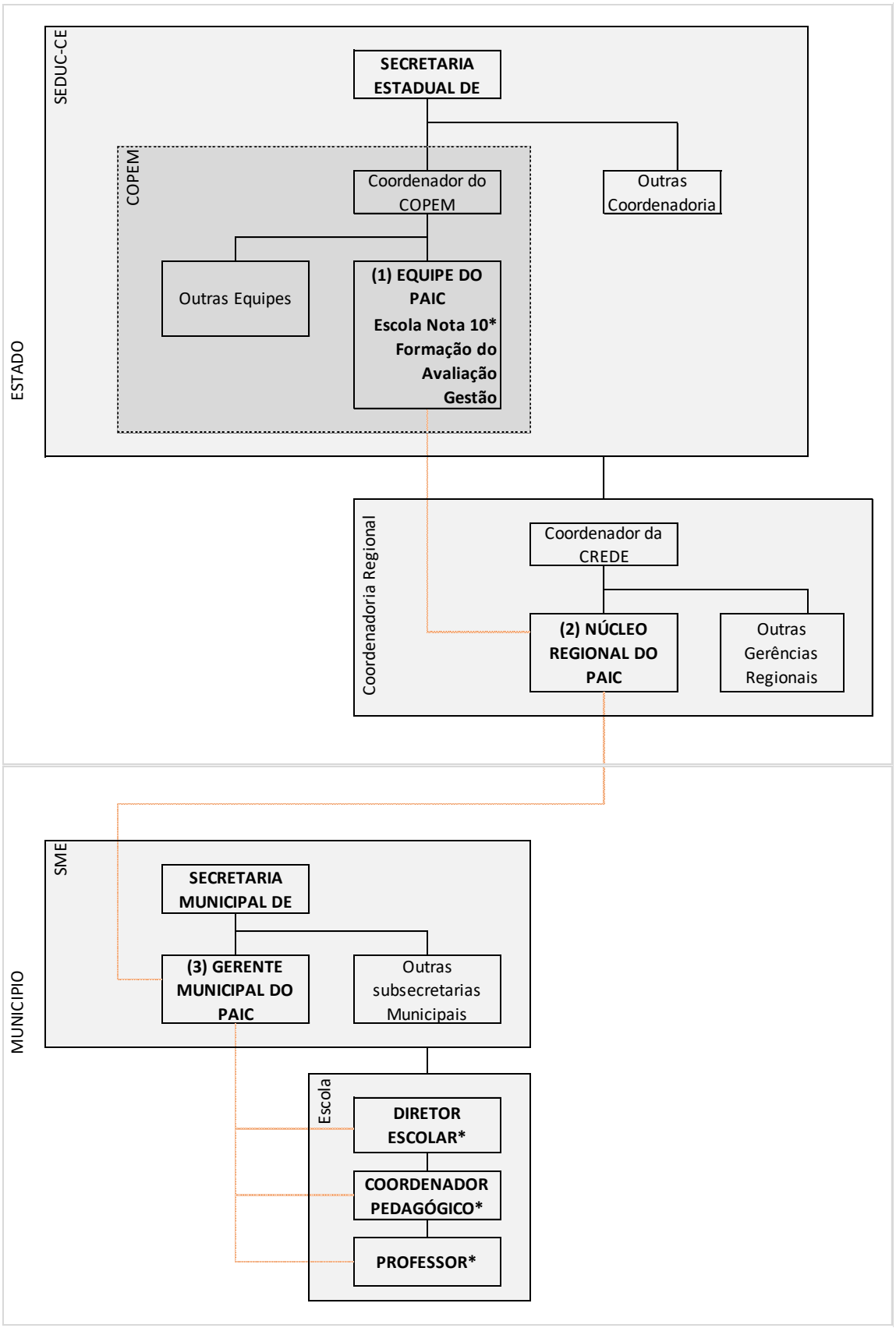
2.5.2 Instâncias de Controle e Supervisão do PAIC

A COPEM é um órgão da Secretaria Estadual de Educação, com pessoal e orçamento próprios, responsável por organizar a cooperação dos programas estaduais com os municípios e também por assessorar os municípios na articulação com os programas federais. Dentro desta coordenadoria, existe uma equipe de aproximadamente 30 pessoas designadas exclusivamente para cuidar das ações do PAIC, subdivididos em seis grupos, cinco que atuam de acordo com os eixos do programa e o sexto que é responsável pelas ações do Prêmio Escola Nota Dez.

Além desse grupo situado na sede da SEDUC-CE em Fortaleza, o COPEM conta, ainda, com uma extensa rede de agentes e núcleos distribuídos regional e localmente, cujas pontas da estrutura chegam a tocar o nível municipal. Na figura 6, abaixo, apresentamos, nas linhas pontilhadas em vermelho, o fluxo da informação/prestação de contas do PAIC, que contrasta com os organogramas padrão das secretarias de educação, justapostos de acordo com sua esfera administrativa.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Figura 6: Organograma das instancias do PAIC dentro das estruturas das secretarias municipais e Estadual de Educação e fluxo da informação (em vermelho).



Elaboração do Autor

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

A intermediação das ações do PAIC entre o nível municipal e a COPEM é feita por duas instâncias: o NRCOM – Núcleos Regionais de Cooperação com os municípios – e os Gerentes Municipais do PAIC.

Os núcleos funcionam dentro da estrutura das Coordenadorias Regionais de Educação - CREDE, órgãos responsáveis por articular as políticas educacionais no âmbito regional. Esses núcleos são compostos por um Gerente Regional do PAIC e um ou mais assessores que respondem exclusivamente pelas ações do Pacto, dentro de suas regiões de abrangência, funcionando como ponte entre a COPEM e os gerentes municipais. O Gerente Regional responsável pela região de Maracanaú (CREDE 1), em entrevista, nos informou que entre suas competências está a intermediação de assuntos relativos ao PAIC, inclusive com os próprios secretários de educação dos municípios.

O Gerente Municipal é o agente responsável por prestar contas sobre todas as ações desenvolvidas pelo município no âmbito do PAIC. Ele responde, em concomitância, à estrutura da secretaria municipal e à estrutura construída para o funcionamento do PAIC em contato direto com os núcleos que são subordinados à COPEM.

A alocação do Gerente nessa estrutura se dá por meio de um processo de seleção definido em edital. Ele é remunerado por meio de bolsa paga pelo Governo do Estado, que tem custo integral de R$ 1000,00 e, que, a princípio, deveria remunerar integralmente o gestor municipal. No entanto, houve queixas dos gestores municipais em relação disparidades de remuneração criadas pela bolsa entre os profissionais das secretarias de educação de alguns municípios. Por este motivo, com a mediação da UNDIME, o valor foi dividido entre três profissionais: R$ 400,00 para o gerente municipal e R$ 300,00 para dois assessores (CEARÁ, 2012, págs. 71 e 72), o que levou à diluição do poder do Estado sobre as duas categorias de agentes.

O papel a ser desempenhado pelo gerente municipal é o de um agente interlocutor do PAIC. Inserido na estrutura das secretarias municipais, ele oferta serviços de interesse direto da municipalidade e presta contas tanto à municipalidade quanto ao Copem sobre todas as atividades que dizem respeito ao PAIC. Formalmente, o Estado mantém sob sua responsabilidade a capacidade de sanção, pela possibilidade de não-renovação da bolsa ao final do período de concessão. Contudo, na prática, esses agentes mantêm-se fortemente subordinados à estrutura das secretárias municipais, em razão das secretarias deterem significativa discricionariedade na escolha e manutenção desses agentes, a despeito das regras definidas pelos editais estaduais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Além disso, o recebimento das bolsas tem sido incerto. Segundo informações colhidas nas entrevistas, os gestores municipais não recebem a bolsa do Governo do Estado há algum tempo. A explicação colhida na SEDUC-CE diz que, desde que as ações do PAIC precisaram ser integradas às ações do PNAIC – Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa –, as bolsas foram suspensas para que houvesse otimização dos recursos, uma vez que o programa nacional seria utilizado para o pagamento desta mesma ação. Entretanto, as contingências em virtude da crise política e econômica e a interrupção, por parte do novo governo Federal, de uma série de compromissos anteriores, haviam interrompido o pagamento das bolsas até aquele momento.

Em suma, trata-se de uma estrutura de responsabilidades que envolve atores organizados em uma cadeia de obrigações e prestação de contas, e por meio da qual o Governo do Estado planeja realizar uma intervenção que envolve uma sequência de ações destinadas a melhorar os resultados educacionais dos municípios. Nesse sentido, seus esforços dependem basicamente da coordenação e comprometimento de atores individuais que não estão sob seu controle direto, exigindo, assim, por parte do Estado, um esforço de convencimento dos atores políticos que controlam essas redes e dos agentes burocráticos que serão os responsáveis pela execução das tarefas.

Diante disso, a estratégia adotada pelo Estado se utiliza de três iniciativas para atingir este objetivo: as normas e, consequentemente, as estratégias para sua internalização; as instâncias de controle,que têm a finalidade de supervisionar as ações dos agentes; e recursos intencionalmente dispostos em estruturas de incentivos, com o objetivo de influenciar as ações dos agentes. Essas intervenções no nível dos agentes são abordadas na próxima seção.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.5.3 Análise no nível dos agentes

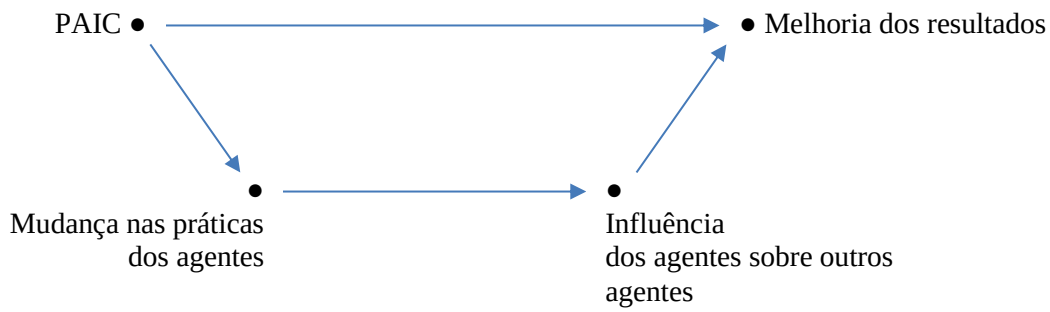
Numa análise macrossocial, os resultados alcançados por uma política podem ser expressos numa relação causal em que a introdução de uma intervenção leva a um efeito esperado: neste caso, a melhoria dos resultados educacionais observada em todo o Estado. Essa leitura, bastante usual em avaliações, pode ser realizada a partir da agregação dos resultados individuais e serve para tirar conclusões de nível macro, conforme apresentado no gráfico 3, no início do capítulo.

De fato, o efeito da política sobre a sociedade é uma consequência em nível macrossocial. Entretanto, no caso de uma política governamental, a concepção de sistema pode ser consideravelmente mais complexa, pois os efeitos das políticas

dependem, especificamente, da forma como seus intermediários a interpretam e a põem em prática. Ao menos que se conheçam os incentivos que se aplicam sobre esses agentes, não se podem prever as diferenças entre a política formulada e a política implementada. (COLEMAN, p.790)

Não obstante, a análise macrossociológica anterior pode ser complementada por uma explicação ao nível dos agentes, uma vez que um programa social, como o PAIC, é compreendido como um sistema de ações no qual se busca instaurar a cooperação entre indivíduos por meio de mecanismos que buscam alinhar as ações destes às diretrizes do programa. Como resultado, os agentes tendem a assumir novas práticas e, no exercício cotidiano delas, a influenciar novos atores para que também venham a assumí-las. Por outro lado, pode-se pensar que a influência é recíproca: os atores secundários podem, também, influenciar os primários levando à modificação de sua interpretação original sobre as diretrizes. Esse conjunto contínuo de interações resulta em um equilíbrio, que representa uma nova condição que pretendemos captar para tornar a analisar os efeitos da política ao nível macro. Esta ideia pode ser sintetizada no esquema micro-a-macro de Coleman, apresentado abaixo:

Figura 7: Esquema micro-a-macro de Coleman aplicado ao PAIC



Elaboração do autor

Não se trata, portanto, de analisar apenas a conexão entre objetivos e resultados do programa. É preciso entender como o plano desenha e como se realiza o encadeamento das ações entre os agentes, quais os instrumentos que dispõe para influenciá-los e como as ações dos agentes guardam coerência com os objetivos do programa. Nesse sentido, é necessário levar em conta que, como qualquer sistema de cooperação, o PAIC envolve três fatores: os atores e seus interesses, os bens e recursos que dispõem e as relações que estabelecem.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

As normas são o conjunto de diretrizes e regras que definem as ações a serem realizadas para a consecução dos objetivos do plano. Podem ser conhecidas através dos instrumentos normativos – atos oficiais, documentos legais e materiais de divulgação – e também por intermédio do *modus operandi*[79] adotado pelos agentes executores após o processo de internalização[80]. Neste caso, a norma legal, isto é, o plano expresso nos documentos oficiais, precisa ser confrontada com a norma real, ou seja, com a maneira como os agentes implementadores a interpretam e realizam. Buscaremos essa triangulação lançando mão de documentos relacionados com a política estudada e de relatos de atores que ocupam postos chaves no processo de implementação.

A importância de entender a posição central das normas, deriva do fato de intervenções aqui estudadas serem, em geral, medidas que procuram alinhar as ações dos agentes às normas previstas no plano. Do ponto de vista micro, as normas do PAIC atuam como um conjunto de instruções técnicas a serem adotadas pelos agentes em sua prática profissional, ou seja, tanto pelos burocratas que administram a rede de ensino quanto por aqueles que atuam na escola. Caso a internalização generalizada dessas normas por parte dos agentes ocorra na escala esperada, o resultado agregado disso será uma profunda alteração nos processos administrativos e pedagógicos das redes, passível de reverberar em melhoria dos resultados educacionais, como pretendido pelos formuladores.

Os formuladores do PAIC delinearam formas de intervenção nas secretarias com o objetivo de viabilizar efeitos de longo prazo, por meio de modificações profundas nos modelos de gestão das redes e nas formas de atuação dos profissionais burocráticos, e que têm foco nos resultados das avaliações externas. Em consequência, as formas de intervenção escolhidas para interiorizar as normas nos agentes foram duas:1) plano de assessoria técnica voltado para os profissionais que atuam na rede de ensino sob responsabilidade da SME; 2) ações de formação, com foco nos profissionais de sala de aula.

A primeira ação propõe a instalação de um novo modelo de funcionamento e planos de ação a serem adotados pelos agentes burocráticos internos às secretarias municipais, que se apoia num minucioso programa de consultoria em que os agentes burocráticos da SEDUC assessoram os técnicos da SME, por meio de ações estruturadas

[79] *Modus operandi* é um termo em latim que designa uma maneira específica de agir segundo lógicas próprias e coerentes. Na Administração, esse termo se refere à realização de uma atividade de forma padrão, isto é, ao ato de realizar, operar ou executar uma tarefa seguindo rotinas e processos preestabelecidos em procedimentos.

[80] Processo de internalização são as formas assumidas pelo programa para incutir as normas do programa nos agentes. Isso pode se dar através de cursos de formação, materiais de divulgação, etc.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

para implantação de um modelo de gestão baseado em resultados. A intenção é fortalecer institucionalmente as secretárias municipais, reestruturando seus processos internos, por meio da substituição de modelos centralizados baseados em supervisão e inspeção, por formas de trabalho baseadas no monitoramento periódico de indicadores sistêmicos e no estabelecimento de metas que visem melhorar a qualidade dos processos pedagógicos[81].

Na segunda ação, voltada para os agentes burocráticos que atuam no chão da escola, o PAIC foca nos programas de formação docente. Essa ação estabelece calendários de formação no qual as secretárias municipais se comprometem em viabilizar a participação dos seus professores. Essas formações, em geral, têm seus programas voltados estritamente à aplicação da proposta educacional da SEDUC em sala de aula. Os calendários de formação, programas, objetivos e regras de seleção são definidos pela secretaria estadual que, além de possuir uma rede de supervisão formada por bolsistas, compartilha das tradicionais relações de prestação de contas já existentes nas secretarias municipais.

As formações pedagógicas são baseadas em propostas que introduzem nas práticas dos professores os materiais didáticos estruturados e de apoio pedagógico preparados pela SEDUC. A Secretaria de Estado assegura a distribuição do material, o critério de seleção, preparação[82] e o pagamento das bolsas dos formadores. A Secretaria Municipal, por sua vez, precisa viabilizar as formações locais oferecidas pelos formadores do PAIC, escolhidos pela própria secretaria municipal de educação, além de garantir a participação dos professores.

Nas entrevistas com os professores e profissionais responsáveis pela formação, depreende-se que a formação docente tem forte ênfase nas disciplinas avaliadas, português e matemática, e no trabalho com os descritores das avaliações. Essa estratégia tem sido assumida pelas escolas que visitamos, nas quais os professores enrevistados admitiram subordinar o conteúdo das outras disciplinas ao trabalho com língua portuguesa e matemática através dos descritores da matriz de referência da avaliação. Os depoimentos dos professores, além de serem um indício do alinhamento do trabalho em sala de aula com os objetivos preconizados pelo plano, mostra que as ações tem foco na melhora dos resultados.

[81]São ações que visam ao monitoramento constante da aprendizagem dos alunos e à interpretação pedagógica dos resultados das avaliações externas para a correção dos rumos.
[82]Chama atenção a participação das universidades cearenses em várias etapas da execução do programa, como na escolha de bolsistas responsáveis pela formação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Uma das críticas mais agudas a programas de *accountability* na educação é o risco sempre presente da redução do currículo aos conteúdos avaliados. As quatro escolas que visitamos pareciam utilizar um grande número de avaliações preparatórias para a avaliação estadual. Todas participavam, pelo menos, da prova estadual, de uma prova municipal[83] e dos próprios simulados da escola, chegando, em alguns casos, os alunos a fazerem provas semanais. A força com que este tipo de trabalho aparece nas entrevistas pode ser um alerta de que os alunos podem estar sendo preparados para a prova, o que pode gerar distorções nas avaliações.

Outro aspecto interessante é que apesar de o plano trabalhar com a perspectiva de controle dos agentes por meio de indicadores, os modelos burocráticos baseados em supervisão e controle não foram completamente abandonados, mas sim, subordinados à lógica de formação e monitoramento, controlados a partir da COPEM por uma estrutura de agentes paralela às secretarias municipais. O formador local do PAIC realiza um acompanhamento sistemático *in loco,* mediante visitas às escolas e salas de aula, com a finalidade de auxiliar o professor na aplicação da metodologia objeto dos encontros de formação e, ainda, de coletar informações para as próximas formações. Os dados coletados são encaminhados periodicamente, por meio de relatórios, ao núcleo da COPEM responsável pelo Eixo Fundamental I, com vistas a alimentar e acompanhar a formação dos professores.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.5.4 Sistemas de incentivos

Encerrando o conjunto de instrumentos pensados pelos formuladores do PAIC para induzir o alinhamento dos agentes às normas estão os sistemas de incentivos. O PAIC conta com duas estruturas de incentivos independentes, pensadas com foco em cada tipo de agente. A primeira delas, voltada para os agentes políticos, é uma reformulação da regra de repasse da cota-parte do ICMS. Essa nova regra tem como objetivo incentivar os prefeitos a investirem mais recursos na educação municipal, ao permitir, por exemplo, que cidades com pouca diversidade econômica incrementem os repasses financeiros recebidos do Estado, a partir da melhoria dos seus indicadores educacionais municipais[84].

---

[83] Um dos municípios contratou uma assessoria especializada que aplicava, ela mesma, uma avaliação diagnóstica além da avaliação municipal.

[84]Estudo realizado por Antônio Eugênio de Morais Lima (2012, p.35) utilizando métodos de mínimos quadrados para regressão linear estimou que 36% e 42% das variações ocorridas no montante de repasses realizados pelo Estado aos municípios se explicam pelas variações observadas na Prova

Estabelecido pela lei estadual 14.023/2007, essa nova forma de rateio do ICMS estabelece que 25% do total de repasses do ICMS executados pelo Estado em favor dos municipios fiquem submetidos aos seguintes critérios: primeiro, que ¾ da quota-parte seja distribuido de acordo com o VAF – Valor Fiscal Adicionado – um recurso atrelado ao ICMS arrecadado dentro do próprio município; segundo, que ¼ do restante da quota-parte devida seja distribuida de acordo com três indicadores setoriais utilizados pelo Governo Estadual, a saber: 1) 18% de acordo com o IQE – Índice de Qualidade da Educação – um indicador que integra resultados de aprendizagem e fluxo, utilizando a média de proficiencia em língua portuguesa e matemática obtida pelos alunos do 2º ano e 5º ano e a taxa de aprovação dos alunos do 1ª ao 5º ano, nos dois anos antecedentes ao repasse; 2) 5% de acordo com o IQS – Índice de Qualidade da Saúde; 3) 2% de acordo com o IQM – Índice de Qualidade do Meio Ambiente.

O segundo sistema de incentivos, o Prêmio Escola Nota Dez, tem como foco os agentes burocráticos, principalmente os que trabalham na escola, embora seus efeitos não estejam restritos à eles.

O Prêmio busca, em primeiro lugar, induzir uma competição entre as melhores escolas do Estado, com prêmios pecuniários a serem revertidos à escola e, facultativamente, aos professores[85]. Em segundo lugar, busca oferecer compensações financeiras às escolas com pior colocação nos resultados do SPAECE, recursos estes a serem revertidos integralmente às escolas, e extensíveis aos professores em um segundo momento, caso haja o alcance das metas. Por fim, tenta promover um encontro cooperativo entre escolas premiadas e apoiadas, com o objetivo de compartilhar práticas bem-sucedidas.

Apesar dos repasses do ICMS representarem um montante significativo para os cofres municipais, eles não oferecem o mesmo potencial de uso eleitoral por parte dos atores políticos, como o Prêmio Escola Nota Dez tem demonstrado oferecer com toda sua visibilidade. Como principal sistema de incentivos do PAIC, o Prêmio tem propriedades complexas, que ultrapassaram seu foco original sobre os atores burocráticos e que serão analisados separadamente, na seção a seguir.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Brasil da 4ª e 8ª série, respectivamente, e pela localização geográfica do município. O autor constata que o aumento em 1% na nota média padronizada na Prova Brasil representaria um aumento de até 2,09% no volume de repasse da cota-parte do ICMS chegando a 3,81 no caso do município estar localizado na Região Metropolitana da Grande Fortaleza.

[85] A despeito de a maioria das escolas não abrir mão de reverter os prêmios em favor dos professores.

2.6 O Prêmio Escola Nota Dez

2.6.1 Breve histórico

Instituido pela Lei Estadual 14.371/2009, o Prêmio Escola Nota Dez é o resultado do aprimoramento de uma série de programas de incentivo escolar desenvolvida pelo Estado do Ceará desde 2001, quando lançou, de forma pioneira, o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio, em parceria com o Banco Mundial. Nesse programa se concediam bonificações em dinheiro a professores e pessoal técnico-administrativo das escolas, com alunos da 8ª série do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, que tivessem alcançado um desempenho satisfatório nas avaliações do SPAECE (IETS, 2008). Extinto em 2004, após três anos de duração, o programa deu lugar ao Prêmio Escola Destaque[86] que chegou a pagar 14º salário em 2005 a todos os servidores lotados nas 50 unidades escolares que alcançaram os melhores resultados em indicadores como o desempenho no SPAECE e nas taxas de aprovação e abandono (VIEIRA, 2007).

Com a extinção do Escola Destaque em 2009, surge o Prêmio Escola Nota Dez como principal sistema de incentivos do PAIC voltado para professores do ensino fundamental. O Prêmio passa, então, a contar com uma dotação orçamentaria anual de mais de 20 milhões de reais[87] provenientes do Fundo de Combate à Pobreza – FECOP[88](CEARÁ, 2015). Segundo depoimentos do coordenador do Prêmio e da subsecretaria estadual de educação, o aumento do aporte teria partido de uma iniciativa própria do governador Cid Gomes.

O fortalecimento do Prêmio visava potencializar as capacidades da SEDUC-CE para cumprir os objetivos do PAIC de melhorar a aprendizagem dos alunos, exercendo ação indutora sobre os professores para melhoria dos resultados das escolas. Com o passar do tempo, o Prêmio foi incorporando alterações e incrementos, e passou a se preocupar-se também com a disseminação de práticas pedagógicas e de gestão entre as

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[86] Este prêmio fazia parte do PMMEB – Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica, instituído em 2004, que visava, através do desenvolvimento de ações na vertente pedagógica, a melhoria dos indicadores educacionais, da gestão e qualidade dos serviços educacionais.

[87] Segundo informado pelo Coordenador do Prêmio, o montante a ser repassado no ano de 2017 era de 24 milhões 447 mil Reais, dos quais a SEDUC já havia recebido, até o momento daquela entrevista, cerca de 16 milhões, dos quais 3 milhões já tinham sido repassado às escolas.

[88] Trata-se de um fundo gerenciado pela SEPLAG – Secretaria de Planejamento e que conta com um conselho gestor com participação de representantes de todas as secretarias e da sociedade civil. A SEDUC precisa encaminhar um projeto anual e disputar com outras secretarias os recursos do fundo que devem ser utilizados prioritariamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, renda familiar e combate à seca, além de programas que apresentem relevante interesse social.

escolas, e com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as escolas nas redes de ensino.

No que diz respeito ao universo de políticas de responsabilização implantadas no Brasil, o Prêmio Escola Nota Dez se afirma entre a primeira e a segunda geração de políticas dessa natureza. Segundo Brooke e Amália (2007), a primeira geração de políticas de *accountability* educacional teve inicio em 2001, com o próprio Prêmio Escola do Novo Milênio do Estado do Ceará, um dos precursores do Prêmio Escola Nota Dez, e com os programas Nova Escola do Estado do Rio de Janeiro, Sistema de Bônus Salarial do Estado de São Paulo, Bônus Salarial para Professores Alfabetizadores do Município de Sobral. Estes programas tinham como caracteristica principal o ranqueamento de escolas e geraram forte reação no meio educacional devido à promoção da competição entre escolas e aos possíveis danos à equidade interna das redes de ensino.

A segunda geração começa a surgir ao final da década de 2000, e incorpora elementos mais sofisticados na definição dos critérios de avaliação das escolas, como tentativa de superar as críticas encetadas à geração anterior. É o caso dos novos sistemas de incentivos coletivos dos estados de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro, que se caracterizam pelo uso de indicadores e pela tentativa de não promover competição entre as unidades escolares, utilizando-se, para tanto, de metas autorreferenciadas de acordo com o desempenho das escolas.

Apesar de surgir em meio a esse conjunto de iniciativas, o Prêmio Escola Nota 10 foi o único a insistir no formato de competição como principal forma de induzir os profissionais das escolas. No entanto, para dar conta de responder as principais críticas sobre danos à equidade, foi incorporando uma série de modificações ao longo dos dez anos de funcionamento, como o apoio institucional às escolas de pior desempenho, a inclusão de um fator de ajuste no indicador que define a premiação, além de condicionalidades que buscam impedir estratégias de seleção nas escolas e nas redes de ensino.

Outra caracteristica que diferencia o Prêmio das demais iniciativas, é o fato dele não incluir uma taxa de fluxo escolar no cálculo de seu indicador, o IDE – Índice de Desempenho Escolar. Essa dimensão integra a maioria dos indicadores estaduais desde que o Governo Federal lançou o IDEB, em 2006, como seu principal índice para definição de metas para escolas e redes estaduais e municipais de ensino. A ideia subjacente a inclusão dessa dimensão ao índice é impedir que as escolas recorram a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

estratégias para aumentar seu desempenho baseadas no aumento da repetência em séries anteriores à série avaliada.

Para dar conta deste problema, o Estado optou por vincular o componente fluxo ao cálculo do IQE, o indicador utilizado para definir os repasses da cota-parte do ICMS, que é o sistema de incentivos voltado para prefeituras e secretarias de educação das redes municipais. Com isso, a preocupação com o controle do fluxo tornou-se um objetivo para toda a rede, e não apenas para as unidades escolares isoladamente.

Os indicadores utilizados pela SEDUC para definição do Prêmio são: O IDE-Alfa, para 2ª serie do fundamental; o IDE-5, para 5ª série do ensino fundamental; e IDE-9, para 9º ano no ensino fundamental. Todos esses indicadores usam uma mesma fórmula:

$$IDE\ Alfa, 5\ ou\ 9 = Taxa\ de\ participação\ x\ IDE\ Bruto\ x\ Fator\ de\ ajuste$$

Onde a taxa de participação é a proporção entre o número de alunos presentes na avaliação e o número de alunos matriculados na turma, de acordo com o censo escolar, e foi incluída no índice com o objetivo de inibir a seleção pelas escolas dos alunos que irão realizar a avaliação.

O IDE bruto, por sua vez, é uma média entre os IDE brutos de língua portuguesa e matemática, obtidos por meio deste cálculo:

$$\begin{matrix} IDE\ Bruto\ em \\ L.Portuguesa\ ou \\ Matemática \end{matrix} = \frac{proficiência\ média - limite\ inferior}{limite\ superior - limite\ inferior} x10$$

sendo os limites inferiores e superiores definidos em função da série e da disciplina avaliada pelo SPAECE, numa escala 0 a 500. No caso da 5ª série, a versão do Prêmio que iremos avaliar, os limites em lingua portuguesa são 75 e 275 e em matemática, 100 e 300.

Já o "fator de ajuste para universalização do ensino" leva em conta o percentual de alunos em uma distribuição baseada em níveis de aprendizagem referenciados pedagogicamente. Para a 5ª série, a classificação utilizada atualmente é:

$$Fator\ de\ ajuste = \begin{matrix} 0{,}25 & x & percentual\ de\ estudantes\ no\ nível\ muito\ crítico \\ 0{,}50 & x & percentual\ de\ estudantes\ no\ nível\ crítico \\ 0{,}75 & x & percentual\ de\ estudantes\ no\ nível\ intermediário \\ 1{,}00 & x & percentual\ de\ estudantes\ no\ nível\ adequado \end{matrix}$$

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Assim, quanto maior o percentual de estudantes nos níveis mais altos da escala, maior o fator de multiplicação. Com isso, a SEDUC pretende estimular as escolas a propiciar a maior aprendizagem possível para todos os alunos e inibir estratégias de seleção dos melhores alunos com a finalidade de aumentar a média e alcançar o prêmio.

Com base nesse Índice – IDE –, o Estado concede o prêmio as 150 escolas melhor posicionadas, no valor de R$ 2.000,00 por aluno matriculado na série premiada. Além disso, concede também ajuda financeira, a título de apoio, as 150 escolas com piores resultados, no valor de R$ 1.000, 00 por aluno matrículado na série apoiada.

Mas não basta estar bem posicionado. Para receber o prêmio, as escolas precisam cumprir algumas condicionalidades. A primeira, é não ter participado na mesma condição (premiada ou apoiada) na edição do ano anterior. A segunda condição é ter, no mínimo, 20 alunos matriculados nas turmas avaliadas e 90% de taxa de participação na prova. As escolas premiadas precisam, ainda, ter alcançado IDE-5 mínimo de 8,5 pontos, além de fazer parte de uma rede na qual 70% dos alunos tenham, pelo menos, o nível desejável na escala de Alfabetização (CEARÁ 2012a). Esta condicionalidade visa fortalecer os objetivos do PAIC relativos à alfabetização de todos os alunos, e, também, conforme entrevista com o coordenador do Prêmio, impedir que as redes assumam estratégias de seletividade e estabeleçam "ilhas de excelencia" – escolas que recebem atenção e recursos por parte das secretarias – em meio a um "mar" baixos resultados e escolas precarizadas.

Além disso, o programa prevê que as escolas premiadas assumam o compromisso de prestar colaboração técnica e pedagógica as 150 escolas apoiadas durante dois anos. Para atingir esse objetivo, divide os repasses da premiação e da ajuda financeira em duas parcelas. As escolas premiadas podem antecipar o recebimento de 75% do valor, ou seja, de R$ 1.500,00 *per capita*, mediante a elaboração de um plano de aplicação a ser construido de acordo com as orientações da Secretaria de Educação. A segunda parcela, correspondente a 25% da premiação, ou 500 reais *per capita*, é paga às escolas premiadas sob a dupla condiçãode que elas ajudem as escolas apoiadas a elevarem seus índices acima de 5,0 pontos e de que mantenham ou elevem seus próprios resultados. Para as escolas que recebem o apoio, o programa paga 50% do valor, ou R$ 500 *per capita*, mediante a elaboração do plano de aplicação. O recebimento da segunda parcela está condicionado à elevação do IDE para, no mínimo, 5,0 pontos.

Em relação às iniciativas de outros estados, o Prêmio Escola Nota Dez se diferencia por não ser focado exclusivamente na bonificação dos professores, mas sim na distribuição de recursos para a escola (KOSLINSKI, RIBEIRO & OLIVEIRA, 2017). O

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Programa permite que no máximo 20% dos recursos recebidos sejam destinados à bonificação dos professores, núcleo gestor e servidores lotados nas escolas. Para as escolas apoiadas, somente a segunda parcela pode ser utilizada para este fim.

2.6.2 Ciclo de Aplicação do Prêmio Escola Nota Dez

Um ciclo completo de uma edição do Prêmio Escola Nota Dez tem duração de 3 anos. Ele se inicia no ano anterior ao evento de entrega da premiação, quando os alunos realizam a prova do SPAECE que definirá o ranqueamento das escolas para aquele ciclo, e termina dois anos após o evento, quando as escolas premiadas e apoiadas que cumpriram as metas recebem a segunda parcela. Passamos a pormenorizar agora cada etapa do funcionamento do Prêmio.

Quadro 2: Calendário de uma edição do Prêmio Escola Nota Dez

<table>
<tr><th></th><th>Março</th><th>Junho</th><th>Julho</th><th>Agosto</th><th>Outubro</th><th>Novembro</th><th>Dezembro</th></tr>
<tr><td>Ano 0</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>1ª Aplicação do SPAECE – Função sancionadora</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ano 1</td><td rowspan="2">Divulgação dos Resultados do SPAECE</td><td rowspan="2">Evento Oficial de Premiação</td><td rowspan="2">Aviso às escolas Apoiadas</td><td rowspan="2">Reunião para calendário de formações. Aviso das parcerias</td><td></td><td>2ª Aplicação do SPAECE – Função diagnóstica</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">Repasse da 1ª parcela do prêmio ou apoio a escola</td></tr>
<tr><td>Ano 2</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>3ª Aplicação do SPAECE – Função sancionadora</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ano 3</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td></td><td>4ª Aplicação do SPAECE – Função diagnóstica</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">Repasse da 2ª parcela do prêmio ou apoio a escola</td></tr>
</table>

Elaboração do autor

Em novembro do ano 0 os alunos realizam uma prova que irá definir o *ranking* das escolas para a edição anual do Prêmio Escola Nota Dez. Em março do ano seguinte (ano 1) ocorre a divulgação dos resultados do SPAECE pela SEDUC, as escolas recebem listas com as notas de toda a rede. Segundo o coordenador do Prêmio, as escolas mais interessadas na disputa fazem rankings por conta própria, tentando prever suas chances de disputar o prêmio. Essa previsão informal nem sempre é exata, porque a definição

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

do prêmio depende de uma série de cálculos e informações condicionais, que ainda não foram divulgadas pela SEDUC.

Em junho de mesmo ano (ano 1) ocorre o evento oficial de premiação. As 150 primeiras escolas são convidadas a participar, sendo avisadas oficialmente de sua condição de escolas premiadas cerca de 15 dias antes do evento. As 150 últimas escolas, por sua vez, não participam do evento. Elas são avisadas de sua condição como apoiadas após o evento, entre final de julho e inicio de agosto[89].

Ainda em agosto do ano 1 acontecem, simultaneamente, as primeiras reuniões para montagem do calendário de formações relativas ao programa, em quatro pólos que congregam as CREDE de suas respectivas regiões: Juazeiro, Crateus, Sobral e Fortaleza. Participam destas reuniões os diretores das escolas premiadas e apoiadas, os gerentes municipais e os gerentes regionais, que participam dos treinamentos para elaboração dos planos de trabalho, registro no sistema de acompanhamento da SEDUC e prestações de contas sobre os recursos recebidos.

Nessas reuniões também são anunciadas as parcerias entre as escolas premiadas e apoiadas. Os diretores assinam os termos para cooperação entre as escolas que, na maioria das vezes, ocorre em separado, pois nem sempre as escolas fazem parte do mesmo pólo de formação[90].

Se tudo correr como planejado, entre outubro e dezembro do ano 1 as escolas recebem a primeira parcela do prêmio ou apoio. Entretanto, as entrevistas com os diretores deixaram claro que esse prazo nem sempre é cumprido. O dinheiro, em geral, atrasa, segundo informado por profissionais que participaram de edições anteriores. O Coordenador do Prêmio admitiu que há atrasos e justificou que eles decorrem em função de exigências burocráticas para a liberação dos recursos pela FECOP[91].

Ainda em novembro do ano 1 ocorre a segunda aplicação do SPAECE para o ciclo do Prêmio. Com funcão diagnóstica, não se exige nessa avaliação o cumprimento de metas por parte das escolas premiadas e apoiadas. Além disso, para o novo ciclo que se

[89] Chamou atenção nas entrevistas que poucos profissionais das escolas apoiadas compreendessem que eles também faziam parte do Programa. A ideia que eles fazem é que o Escola Nota Dez diz respeito apenas às 150 escolas que fazem parte da premiação, e não que eles também sejam participantes de uma das frentes do programa.

[90] Segundo o Coordenador do Prêmio, quando a SEDUC dispunha de mais recursos, faziam-se encontros entre as escolas para celebração da parceria, o que não tem sido possível atualmente.

[91] A SEDUC precisa cumprir uma série de obrigações de prestação de contas à SEPLAG referentes ao uso dos recursos do Prêmio no ano anterior, antes de receber os novos repasses. Essas exigências incluem as prestações de contas das escolas premiadas e apoiadas do ano anterior, que devem ser encaminhadas pelas direções à SEDUC. Como nem sempre isso ocorre a tempo, com grande frequência acaba havendo algum atraso nos repasses.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

inicia, tanto as escolas premiadas quanto as escolas apoiadas estão impedidas de participar na mesma categoria em que já foram beneficiadas no ano anterior.

A partir daí, as escolas têm um ano para realizar seus planos e promover os encontros de cooperação. Só em novembro do no ano seguinte (ano 2), quando ocorre a 3ª avaliação do SPAECE do ciclo, essa sim com função sancionadora, as escolas apoiadas e premiadas deverão atingir as metas para receber a 2ª parcela do prêmio. Caso cumpram, os recursos serão pagos entre outubro e dezembro do ano seguinte (ano 3). Nestes caso, tanto escolas premiadas quanto escolas apoiadas já estão liberadas para participar de novas edições do Prêmio.

2.6.3 Hipóteses sobre o modelo de ação do Prêmio

Primeiramente, o Prêmio precisa ser entendido dentro da estrutura geral do PAIC. Partindo de um diagnóstico que sinaliza que a educação no Estado é ineficiente, entre outras coisas, porque os professores são mal preparados, falta-lhes um direcionamento pedagógico correto e utilizam mal os recursos, principalmente tempo, os formuladores definiram uma série de ações com as quais buscam resolver esses problemas, oferecendo aos professores materiais estruturados com objetivo de direcionar seu trabalho pedagógico. Oferece também formação continuada em serviço, com fim de prepará-los para ensinarem melhor, bem como aproveitar de maneira otimizada seu tempo e recursos pedagógicos.

Partindo da suposição de que o diagnóstico é válido, que a formação oferecida é eficaz na solução dos problemas de formação inicial dos professores e que os cursos estão razoavelmente generalizados pela rede, conforme os burocratas do eixo 1 informam em entrevistas, e conforme é corroborado pelos documentos de divulgação do PAIC, o resultado previsto, então, seria o crescimento relativo dos resultados devido, principalmente, a essas intervenções.

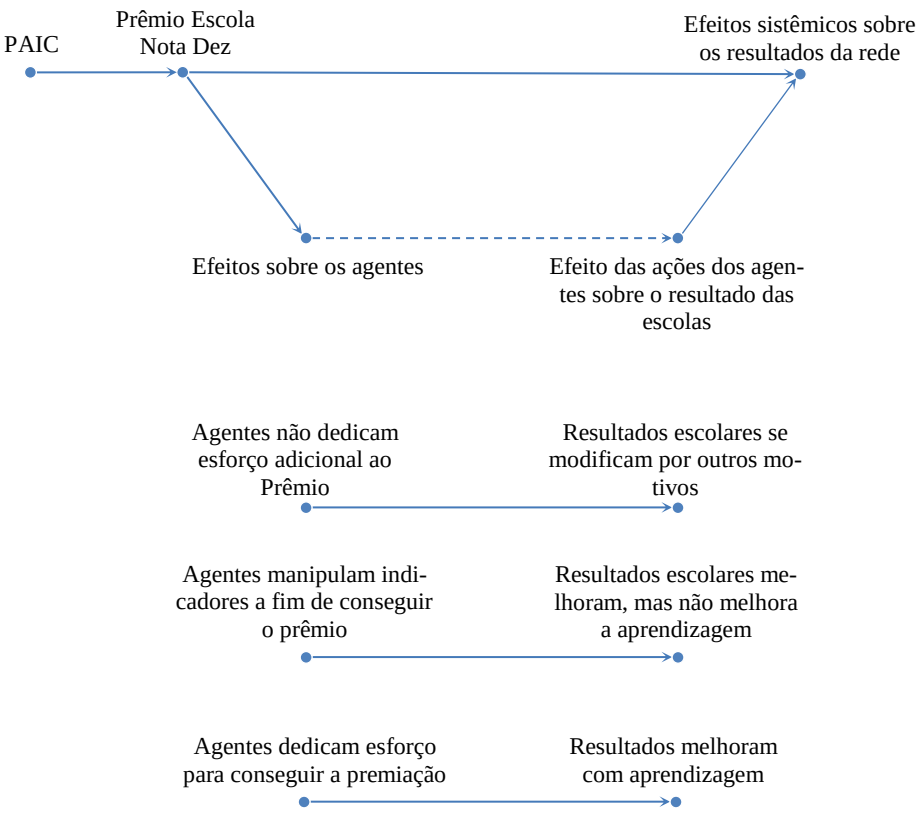
Não obstante, é possível presumir que certas posturas profissionais demandem mais tempo para se modificar. Nesse sentido, na visão dos formuladores o Prêmio seria um atrativo para os professores colocarem em prática as formações que receberam, como nos informa o Coordenador do Prêmio em entrevista. Isso poderia abreviar o tempo de disseminação das novas práticas na rede. Por outro lado, pode-se duvidar da capacidade de um Prêmio tão focalizado em algumas séries ser capaz de induzir professores de outras séries além daquelas que tem suas turmas avaliadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Nessa lógica, há razões para deduzir que os formuladores podem querer incentivar exatamente esses professores, os das séries avaliadas, a darem o máximo de si na melhora dos resultados de suas turmas. Na agregação dos esforços, isso repercutiria, ao nivel macro, na melhoria dos indicadores educacionais das redes, oferecendo aos agentes políticos evidências do sucesso de sua condução da política educacional para mostrarem à sociedade.

Tendo em vista que professores e diretores diretamente envolvidos com as turmas avaliadas são atores-chave no processo de convencimento de uma estrutura de incentivos, é válido o esforço de compreender como os efeitos macro são gerados a partir das ações à nivel micro destes agentes. Isto será abordado a seguir, a partir da figura 6, que apresenta esquematicamente possíveis relações micro-a -macro no contexto do Prêmio Escola Nota Dez.

Figura 8: Esquema micro-a-macro sobre os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez



Elaboração do autor

No primeiro cenário, o professor não se interessa pelo prêmio, segue suas atividades normalmente, sem se preocupar com os incentivos. Neste caso, mesmo que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

os resultados da rede melhorem, não poderíamos vincular essa melhora ao Prêmio, dado que uma mudança inercial era esperada, devido à outras iniciativas do PAIC como, por exemplo, a melhoria da gestão da rede e a formação dos professores.

Uma segunda possibilidade seria os professores se interessarem pelo prêmio e passarem a disputá-lo, mas não pela via esperada, de maior dedicação ao ensino, mas sim pela manipulação de variáveis que facilitem a consecução do prêmio como, por exemplo, o treino de alunos para os testes, formas de seletividade dos alunos ou tentativa de fraudar os resultados. A generalização desse tipo de estratégia por parte dos agentes, ainda que gerasse um efeito positivo observável em nivel macro, seria desastroso para a sociedade, uma vez que a melhora dos resulltados não redundaria em melhoria da capacidade de ensinar por parte dos professores, nem em maior aprendizagem por parte dos estudantes.

O cenário desejável seria o terceiro, aquele em que os professores se dedicam a ensinar mais, os resultados das escola melhoram e a aprendizagem dos alunos também, provocando efeitos positivos que repercutem por todo o sistema. Essa seria a única alternativa aceitavel para justificar socialmente a existência da política. Obviamente, tanto esta hipótese quanto a hipótese anterior só são factiveis de comprovação mediante observações *in loco* que consigam revelar as estratégias adotadas pelos agentes na modificação dos resultados.

Portanto, no que diz respeito aos objetivos desta pesquisa, a intersecção entre os efeitos macro e micro do programa podem ser identificados da forma descrita a seguir: [1] O programa não teve efeito micro, ou seja, os professores e diretores não se sentiram compelidos a participar do Prêmio e seguiram seus afazeres normalmente. Por outro lado, o efeito macro constatado na rede pode se dever a ações que não dizem respeito ao Prêmio, como, por exemplo, as formações ou demais ações no âmbito do PAIC. [2] O programa teve efeito micro, porém não se confirmou efeito ao nível macro. Uma das explicações possíveis é que os ganhos obtidos pelas escolas competitivas não se mantém ou podem estar sendo compensados pela queda no resultado das demais escolas, anulando os efeitos ao nível macro. Nesse caso, pode-se concluir que o programa é eficaz em produzir resultados entre as escolas que competem prêmio, porém aumenta a desigualdade interna. Portanto, o prêmio funciona, mas o apoio financeiro dado às escolas, não. [3] Por fim, se o programa teve efeitos positivos tanto no nível macro quanto no nível micro, pode-se considerar que o programa promove crescimento da rede ao mesmo tempo que não produz desigualdade interna, atingindo, assim, os objetivos definidos pelas duas estruturas de incentivos: prêmio e apoio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

O desafio de avaliar esta política é este. Se conseguirmos conhecer a fundo sua estrutura de incentivos e como eles se aplicam aos agentes, podemos tentar prever as possíveis reações desses atores para, com isso, pensar modelos mais preditivos de pesquisa que permitam avaliar com maior propriedade o Prêmio Escola Nota Dez.

2.6.4 Estrutura de incentivos do Prêmio Escola Nota Dez

O Prêmio Escola Nota Dez é composto por duas estruturas de incentivos com as quais se pretende promover determinados comportamentos nos agentes escolares. A primeira estrutura, baseada em competição, pretende estimular uma disputa entre as melhores escolas, partindo do pressuposto que a expectativa prévia dos agentes escolares pelo prêmio fará com que se dediquem mais e, consequentemente, melhorem o resultado das escolas e das redes. No entanto, assumindo-se que nem todos os profissionais terão o estímulo suficiente para participar da competição, e que um dos possíveis efeitos colaterais desse desinteresse seria o aumento da desigualdade entre escolas, os formuladores propõem uma segunda estrutura, baseada em compensação, que visa corrigir possíveis distorções internas causadas pela primeira, isto é, pela competição na parte de cima do ranking.

Apesar da sistemática de aplicação, dos recursos materiais e da organização temporal espelhada, prêmio e apoio se utilizam dos incentivos de maneira diferente no que tange as reações que pretendem estimular entre os agentes. Enquanto a premiação busca operar sobre as expectativas prévias dos agentes, incentivando que estes ofereçam melhores resultados em troca de recursos, o apoio opera em perspectiva inversa, oferece primeiramente os recursos para que os agentes o utilizem e alcncem a melhoria esperada. Uma avaliação de impacto que leve em conta ambas as estruturas de incentivos, precisa levar em conta essa lógica diversa.

Além disso, tranversalmente, as duas estruturas se entrecruzam na proposta da SEDUC de que os profissionais das escolas premiadas auxiliem as escolas apoiadas na melhoria de seus resultados, dividindo, para isso, os recursos do prêmio e do apoio em duas parcelas, o qual retém a segunda e utiliza como incentivo à cooperação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.6.5 Prêmio: estrutura de incentivos à competição

No primeiro momento, o Prêmio busca incentivar a competição entre escolas, por meio de incentivos materiais e símbólicos: dinheiro e reconhecimento. Apesar do forte estímulo à competição, a ideia do prêmio é gerar solidariedade interna entre alunos, professores, diretores e demais profissionais da escola em torno do esforço de conseguir o prêmio, optando por incentivos positivos, ao invés de negativos, nesta primeira fase.

Na primeira fase do prêmio, as escolas vencedoras recebem R$ 1.500,00 por aluno avaliado, para que R$ 1.200,00 sejam obrigatoriamente gastos com despesas da escola de capital e custeio. Isso dota o incentivo do prêmio de um forte valor intrínseco, além de chamar a atenção dos diretores que, pelas entrevistas, parecem dar grande valor ao recurso advindo do prêmio. Aliado a isso, componentes simbólicos intrinsecos e extrínsecos – reputação do professor, evento em Fortaleza, reconhecimento social –, dotam o prêmio de um alto poder para geração de solidariedade interna às escolas que pretendem dele participar.

A parte que pode ser revertida em bonificação para professores é de cerca de R$ 300,00 por aluno avaliado. Nas entrevistas, foi possível verificar que se trata de um valor atrativo para os professores. Embora estes reforcem, em seus discursos, a prioridade dada às necessidade da escola e dos alunos, nenhum deles negou seu interesse no incentivo pessoal. Este é um fator positivo, porque as informações da SEDUC é que todas as escolas optam pela bonificação[92].

A divisão dos recursos, a depender da mobilização interna das escolas, pode ser um fator de dissenção, embora não tenhamos identificado nenhum caso nas entrevistas realizadas. O motivo disso é que, embora os recursos sejam significativos do ponto de vista do professor, eles não são suficientes para serem divididos entre muitos profissionais, sem a perda de sua atratividade. Tanto é que a maioria das escolas optam por dividir esses recursos apenas entre os integrantes da equipe pedagógica – diretor e coordenador – e entre os professores das séries premiadas. Isso reforça as duvidas sobre

[92] Na verdade, a percepção que tivemos foi que a bonificação nem é apresentada como uma opção aos gestores, mas como obrigação natural. Na conversa com o Coordenador, ficamos sabendo que a única escola até hoje que optou por não bonificar os professores, o fez a partir de uma decisão interna dos profissionais que consideravam as melhorias de infraestrutura emergenciais. Nessa feita, a SEDUC pediu à direção da escola que encaminhasse um documento atestando que cada profissional abriria mão da sua parcela de bonificação por "opção".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

a capacidade do prêmio de gerar envolvimento de outros profissionais, além daqueles diretamente envolvidos na disputa.

Um dos problemas relativos aos incentivos materiais é que os individuos podem se sentir motivados a conseguirem as mesmas recompensas por meio de oportunidades que lhes exijam menos esforços. O fato de a premiação se restringir às séries avaliadas e ter sua maior parte dos valores intrínsecos, isto é, que só podem ser utilizados na escola, nos permite afastar, por ora, a hipótese de que a troca de escolas por parte dos professores seria atrativa para se alcançar a bonificação. Por outro lado, permanece o risco de manipulação dos resultados por meio de estratégias, como a preparação de alunos para os testes visando inflacionar as notas ou por expedientes pouco aceitáveis. Infelizmente, nossas visitas serviram para constatar que as escolas e as secretarias municipais têm recorrido, com certa frequência, ao uso do primeiro expediente. Na maioria das escolas que visitamos era comum que os alunos fossem submetidos a uma profusão de provas, testes e simulados: avaliações da escola, avaliações da rede municipal, prova PAIC, SPAECE e Prova Brasil, quando não, a provas de empresas de consultoria contratadas especialmente para auxiliar as redes nos processos de avaliação. Em uma das escolas premiadas os alunos chegavam a fazer uma bateria de testes por semana. Obviamente, isso não invalida o esforço dos professores e o trabalho da escola, mas nos faz perguntar se os objetivos da política estão sendo atingidos com esse nível de prioridade dado aos testes.

O "pomposo" evento oficial de entrega do prêmio (BROOKE, 2016), realizado anualmente em Fortaleza, é um objeto que precisa ser analisado com atenção por pesquisadores interessados em entender a convergência dos mecanismos de *accountability* política na educação. Embora seja um evento, em teoria, voltado para os professores e para a exposição midiatica dos resultados da política pública, na prática, ele tem servido aos agentes políticos como exposição pessoal, aproximação e composição de forças. A organização do evento é feita pela Casa Civil do Governo do Estado do Ceará e conta com a participação do governador do Estado que, na última edição, recebeu todos os prefeitos ou seus representantes, no palco, para entrega de placas de reconhecimento pelos esforços no PAIC, houve, também, fotografias e apertos de mão, como forma de demonstração pública de apoio dos prefeitos.

Em entrevista com a secretária adjunta de educação, fomos informados que os formuladores apostavam no evento como um grande incentivo simbólico para a mobilização dos agentes escolares. A ideia era se criar um evento de valorização social do professor para que os efeitos simbólicos reverberassem por todo o sistema. No inicio,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

a ideia era celebrar os esforços do PAIC com os diretores e professores, numa manifestação pública de reconhecimento destes profissionais. O evento era realizado no próprio Pátio da SEDUC, no entanto, com as proporções que a política foi assuindo ao longo do tempo, o evento precisou ser transferido para o centro de convenções da cidade.

Nas entrevistas que realizamos com professores e equipes gestoras das escolas, os profissionais demonstraram grande motivação pela participação no evento. Eles alegam que a exposição dada pelo Prêmio é sentida por eles como uma forma de reconhecimento ao trabalho realizado. Os membros das equipes gestoras denotam que o evento atinge a autoestima dos professores. Por sua vez, os professores acreditam que passam a gozar de prestígio junto a seus diretores e à secretaria de educação.

Perguntamos ao coordenador do Prêmio sobre o impacto disso na mobilidade dos professores para troca de escolas. Ele acredita que não há maiores impactos pois, segundo sua experiência, a movimentação de professores é muito controlada pelas SME. Além disso, o Prêmio tem um impacto diminuto no número total de professores de uma rede, a ponto de não causar impactos na mobilidade geral de professores, mesmo que isso fosse possível. De qualquer forma, ao serem questionadas quanto à forma de alocação dos professores nas turmas, as diretoras das escolas premiadas alegaram escolhê-los de acordo com critérios de competência e confiança no trabalho desses professores e, também, na suas próprias expectativas com os resultados da escola na avaliação estadual, embora entendam que uma possível premiação seja consequência do trabalho exatamente destes professores.

Outro fator a se considerar é que os eventos em Fortaleza são sucedidos de eventos nas próprias cidades, o que pode aumentar o prestígio social do profissional perante a própria comunidade. Ficamos sabendo, por intermédio da secretária municipal de educação de Coreaú, que diversas cidades fazem desfile em carro aberto com professores e equipes pedagógicas das escolas premiadas. Visitando sites e redes sociais de algumas prefeituras, foi possível constatar o grande destaque dados às escolas premiadas de suas redes. As secretarias lançam mão de diveras formas de divulgação: outdoors, publicidade, eventos etc.

Em suma, ter uma escola premiada se transformou mais do que um incentivo intrínseco à escola, sendo uma forma de incentivo extrínseco também aos professores, diretores, equipes das secretarias e também os prefeitos, que passam a utilizar do fato de ter uma escola premiada como uma realização de sua gestão, na tentativa de transformar o prêmio em capital político eleitoral.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

2.6.6 Apoio: estrutura de incentivos por compensação

O apoio faz parte de uma estrutura de incentivos compensatórios criados com a função de reduzir possíveis desigualdades geradas pela estrutura de incentivos à competição do prêmio. Ela decorre da tentativa de incorporação das críticas à falta de equidade, formuladas pelos críticos das políticas de *accountability*, no sentido de que o estímulo à competição provocaria aumento da desigualdade entre as escolas.

Para reduzir as chances de uma estrutura de competição promover grandes desigualdades internas no sistema, foi criada essa estrutura de compensação voltada para escolas com pior colocação na avaliação estadual, vista como uma estratégia de correção dos desequilíbrios internos futuros.

Por que desequilíbrios futuros? Porque as desigualdades criadas pela competição para aquele ciclo não podem ser eliminadas (a não ser que fosse possível retificar as notas). No máximo, o que se pode fazer é tentar corrigir as futuras distorções do próximo ciclo, auxiliando as escolas que tiveram maus resultados na avaliação atual. Isso porquê as escolas que irão mal no ciclo seguinte não necessariamente serão as mesmas. Utilizar esta estratégia seria, assim, a melhor forma de aproximação disponível e poderia promover a diminuição das desigualdades a longo prazo, se os efeitos da compensação forem perenes.

Portanto, na prática, o apoio compreende uma espécie de "trabalho de Sisífo"[93], no qual, a estrutura de incentivos está sempre um ciclo atrás na redução das desigualdades internas. A boa notícia é que, na medida em que os indicadores sistêmicos vão melhorando, não exatamente pelos ganhos do Prêmio, mas pelas outras iniciativas conjuntas do PAIC, os formuladores podem abrir mão da estrutura de compensação. Isso já aconteceu no Prêmio Escola Nota Dez, no caso do apoio ao 2ª ano do ensino fundamental[94].

Segundo a teoria racional, o indivíduo tem a tendência de buscar a recompensa que atenda melhor seus interesses, com o menor esforço possível. Portanto, quando colocado numa situação de competição, o indivíduo tende a avaliar suas chances reais

[93] Trabalho de Sísifo é uma expressão baseada na mitologia grega e se refere a todo tipo de trabalho interminável e, pelo menos na aparência, inútil. O significado está relacionado a ideia de que por mais trabalho e esforço que se faça em relação a algo, os resultados posteriores serão sempre os mesmos.

[94]Segundo o coordenador do Prêmio, a opção pelo cancelamento do apoio no 2º ano escolar se deu por dois motivos: primeiro, a constatação de que as escolas apoiadas já haviam alcançado um nível desejado nos indicadores de alfabetização e que, portanto, os incentivos não estavam mais produzindo os resultados esperados. Segundo, porque cancelar o apoio no 2º ano permitiu a SEDUC estender a frente do PAIC e o Prêmio Escola Nota Dez também para o 9º ano.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

de disputa através dos recursos que dispõe para, com base nisso, decidir se dedicará ou não esforços adicionais à disputa.

Pressupondo que o Prêmio, em sua vertente de competição, propõe estímulos que são percebidos de maneiras diferentes pelos agentes escolares, e que estes analisam suas condições de acordo com sua percepção sobre as turmas em que trabalham, o resultado da sua escola em avaliações anteriores e as condições de investimento pessoal, eles podem decidir empenhar ou não esforço adicional, dependendo de suas condições de competição. Diante disso, se desenha um quadro no qual os melhores melhorariam ainda mais, e os piores tenderiam à estagnação, aumentando a desigualdade do sistema como um todo.

Se olhando para cima no ranking, a percepção de se ter baixas chances de ganhar, pode gerar desinteresse ou falta de motivação para competir pelo prêmio, para baixo o mesmo fenômeno parece não acontecer. Nas entrevistas realizadas com professores das escolas apoiadas e responsáveis pelas turmas avaliadas no ano em que a escola foi caracterizada como apoiada, foi perceptível que eles não só não foram atingidos pelos estímulos do prêmio, como tampouco desconfiavam que suas turmas ou escolas poderiam ficar entre as piores de todo o Estado e fazer jus ao apoio[95].

Portanto, o estímulo do prêmio para eles é nulo. Eles só se darão conta de suas condições em julho do ano 1, após o evento, quando as secretarias municipais de educação repassarem às escolas a informação, vinda da secretaria estadual de educação, de que serão alvo de um programa que visa trazer recursos para a escola e que precisarão formular e colocar em prática um plano de apoio e trabalhar em cooperação com outra escola que está na condição de premiada, com o objetivo de melhorar os resultados da escola.

Ao contrário da estrutura de incentivos à competição, no apoio os recursos são dados com antecedência e as escolas se comprometem, perante as secretarias estadual e municipal de educação, a melhorar os seus resultados. Não há bonificação, os recursos, no montante de R$ 500,00 por aluno avaliado, devem ser gastos integralmente com a escola. Nesse primeiro momento do apoio, os incentivos oficiais são materiais, positivos e intrínsecos, tendo o objetivo de gerar solidariedade interna em torno da missão

[95] Outra necessidade que a equipe responsável pela divulgação das ações do Prêmio precisa corrigir também é a percepção dos atores sobre o apoio. Ao serem perguntados sobre suas percepções sobre o Prêmio Escola Nota Dez poucos deles se deram conta que eram participantes do programa, mesmo na condição de apoiadas. Os professores vinculam muito fortemente a ideia do Prêmio Escola Nota Dez ao evento realizado em Fortaleza.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

de elevar a condição da escola. No entanto, a estrutura de incentivos do apoio é repleta de sanções simbólicas.

Nas duas escolas apoiadas que visitamos, os diretores entrevistados não eram os mesmos que estavam à frente das escolas na época da divulgação do apoio. A despeito de não ter sido possível investigar a fundo o motivo de suas demissões, as falas dos novos diretores davam a ideia de que haviam sido incumbidos de uma missão, pela secretaria municipal de educação, de "resgate" da escola, isto é, haviam sido nomeados com a tarefa principal de melhorar os resultados escolares.

O fato de os novos diretores assumirem o cargo, exatamente neste momento específico da escola e com esse discurso por parte da secretaria de educação, pode ser revelador de que os incentivos de um programa de compensação como este, vão além dos definidos nos planos da política.

Isto nos alerta para o fato de que um provável incentivo simbólico negativo (intrínseco e extrínseco[96]) pode se transformar facilmente numa sanção material extrínseca – ou punição – quando há mais de um agente intermediário envolvido, neste caso, a SME, e quando o poder de sanção deste outro agente não está impedido pelas regras da política pública. Nestes casos, ele pode usar seu poder de sanção sobre os agentes burocráticos para recrudescer a sanção original, em razão dos resultados do Prêmio.

O fato de as prefeituras impedirem a vertente do PAIC que visava reduzir a ingerência política dos prefeitos na administração das escolas, aliado ao fato de mais de 40% dos professores não terem vínculo estatutário com as redes[97], pode potencializar este risco. Isto indica que já não é possível afirmar que as experiências de *accountability* não envolvam consequências negativas. Neste caso elas podem envolver, mesmo que não esteja previsto no plano.

Na entrevista com os professores, foi possível também perceber que o impacto simbólico negativo da recepção da notícia é bastante alto. Alguns professores se sentiram muito constrangidos e outros até contrariados em ter que falar sobre o assunto. Um dos professores alegou ter se sentido muito abalado com os resultados, a tal ponto de ter de procurar ajuda médica e psicológica para lidar com a situação, embora também afirmem que tiveram apoio e cuidado por parte da direção da escola e da SME. As conversas com diretores e profissionais da rede demostram que, quando uma escola fica na condição de apoiada, passa a ter forte atenção dentro da rede e por parte da SME. Não

[96] Porque pode afetar a reputação do profissional junto à rede escolar e, a depender da divulgação, pode afetar a imagem do profissional junto à comunidade externa.
[97] Dados do Questionário do professor na Prova Brasil 2015

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

sabemos até que ponto esse cuidado é totalmente positivo, mas isso ressalta os impactos simbólicos provenientes do prêmio.

2.6.7 Segunda etapa do prêmio: o jogo cooperativo entre escolas apoiadas e premiadas

A segunda etapa do Prêmio Escola Nota Dez leva à convergência dos beneficiários das duas estruturas de incentivos, prêmio e apoio, em uma proposta de trabalho cooperativo, cujo objetivo principal é ajudar as escolas apoiadas a melhorarem seus resultados.

A premissa dessa proposição é que as escolas premiadas dominam uma série de atividades pedagógicas e rotinas de gestão que, uma vez compartilhada com as escolas apoiadas, podem potencializar as chances dessas escolas superarem seus baixos resultados. Isso, é claro, se elas colocarem em prática as estratégias aprendidas.

Para convencer os agentes a aderirem a esta proposta de aprendizagem interinstitucional, a SEDUC retém parte dos recursos dados na primeira fase e os utiliza para convencimento dos atores na segunda. Esta proposição pode ser apresentada com base em um jogo assimétrico:

Tabela 1: Jogo de cooperação entre escolas premiadas e apoiadas

		Apoiada	
		Alcança Meta	Não Alcança Meta
Premiada	Alcança Meta	500 *per capita* / 500 *per capita*	0 / 0
	Não Alcança Meta	0 / 500 *per capita*	0 / 0

Elaboração do autor

Muito embora não se trate de um jogo, na verdadeira acepção da palavra, já que os atores não têm real poder de decisão sobre seus resultados, o esquema de um jogo de soma diferente de zero[98] é útil para explicar as variáveis que estão em jogo, quando os

[98] Um jogo com soma diferente de zero é um jogo onde os ganhos de um jogador não correspondem à perda dos ganhos dos outros. Trata-se de uma das formas como a teoria dos jogos lida com jogos cooperativos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

atores precisam lidar com a decisão de colaborarem ou não com a proposta de cooperação.

O primeiro ponto a se levar em conta, é que a proposta de cooperação, apesar do termo positivo, pode ser interpretada pela escola apoiada como uma intervenção no seu trabalho. Então, ela pode se sentir invadida ao ter que receber a comitiva formada por agentes da outra escola, e, muitas vezes, por representantes da própria Secretaria Estadual de Educação que, quando possível, deslocam seus profissionais.

O prêmio e o apoio estipulam que uma determinada quantia do prêmio seja utilizada com as visitas. Então, elas certamente acontecem, porque fazem parte das imposições da política. A opção da escola apoiada é colocar ou não em prática as aprendizagens transmitidas pela escola premiada. Levando em conta que as estratégias são eficazes e que colocá-las em prática ajudará a escola a melhorar, o incentivo material que a escola apoiada recebe se cooperar e conseguir atingir a meta é de R$ 500,00 por aluno avaliado. Nesta etapa, R$ 100,00 por aluno avaliado podem ser usados, pela escola apoiada, para bonificar os professores, conferindo materialidade extrínseca a incentivos do apoio, que não existiam na etapa anterior.

Assim, o jogo se configura em um quadro no qual a escola apoiada depende basicamente de si mesma para ganhar, com duas chances em quatro. A estratégia assumida pela escola premiada não impacta diretamente nos seus próprios resultados. Por outro lado, a escola premiada tem a difícil tarefa de lutar contra o fenômeno de regressão à média, mantendo ou aumentando seus já altos resultados da avaliação anterior. Enquanto isso, precisa torcer para que a escola apoiada coloque em prática o que ela ensinou e consiga cumprir a meta. Isso dá à escola premiada uma chance em quatro de receber os restantes R$ 625,00 reais por aluno avaliado.

Com isso, os estímulos para que a escola premiada coopere, ou seja, para que transmita tudo que ela tem a ensinar, não são altos. No entanto, temos que pensar que os estímulos para as escolas de alto rendimento não são apenas estes. A escola premiada tem um segundo incentivo para alcançar uma boa nota, pois, ao final de dois anos, ela já está habilitada novamente para disputar o prêmio. Uma vez que existe interação entre dois ciclos do PAIC, sua verdadeira estrutura de incentivos é esta:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Tabela 2: Jogo de cooperação entre escolas premiadas e apoiadas com interferência do prêmio no ciclo seguinte

		Apoiada	
		Alcança Meta	Não Alcança Meta
Premiada	Alcança Meta	2000 *per capita* / 500*per capita*	1500 / 0
	Não Alcança Meta	0 / 500 *per capita*	0 / 0

Elaboração do autor

Onde R$ 2000 reais é o verdadeiro benefício ao qual ela concorre, caso a escola apoiada alcance a meta (R$ 500,00 *per capita*) e seu alto rendimento a credencie a ser premiada novamente no próximo ciclo (R$ 1500,00 *per capita*), com os professores recebendo R$ 500,00 *per capita*. Se ela apenas vencer o prêmio, e a escola apoiada não alcançar a meta, ela receberá R$ 1500,00 *per capita*, e os professores poderão receber R$ 300,00 *per capita*. Portanto, o incentivo que os agentes escolares de uma escola premiada têm não é apenas a cooperação com a escola apoiada, mas, também, a possibilidade de vir a ser premiada novamente.

Trata-se de um jogo montado para não haver uma estratégia egoísta por parte de nenhum dos participantes. No entanto, é importante levantar algumas questões.

Primeiro ponto, dada a distância geográfica existente entre as escolas premiadas e apoiadas, há uma dificuldade logística grande na promoção dos encontros entre as escolas. Por isso mesmo, os encontros são esporádicos e nem sempre aproveitados da melhor maneira possível pelas escolas. Mesmo que a escola apoiada saia da condição em que estava, é difícil apontar que a melhora possa ter acontecido em razão do processo colaborativo.

Mudanças institucionais são processos, por vezes, longos e que precisam de acompanhamento, como a SEDUC tem feito com as SME. Em razão disso, não sabemos se os encontros são o suficientes para implantar uma rede de cooperação entre escolas que espalhem iniciativas pela rede, como preconizado nos objetivos do PAIC.

Além disso, o esforço que a escola faz para responder ao estímulo do primeiro incentivo, aliado ao esforço que faz para receber o segundo incentivo, confundem uma possível avaliação dos efeitos da cooperação. Além do fato de poucas duplas conseguirem alcançar suas metas. Por esse motivo, neste trabalho não se propõe avaliar os possíveis efeitos da cooperação. A melhor forma de estudar os efeitos da cooperação parece envolver abordagens qualitativas que acompanhem, de perto, essas experiências e as

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

práticas dos agentes escolares e educacionais envolvidos ou um trabalho quantitativo baseado em uma maior densidade de dados, no futuro, obtidos a partir dos resultados gerados com mais ciclos de premiação.

2.6.8 Conclusões para a avaliação

O Prêmio é composto por duas estruturas de incentivos. A primeira, voltada para promover competição, é capaz de gerar pelo menos três efeitos diretos: [1] efeitos da expectativa de ganhar o prêmio (material e símbolico), que mobilizam os professores a dedicar um esforço adicional, com vistas à obter o prêmio; [2] Efeitos dos recursos símbolicos da premiação e de toda a exposição promovida em torno dela, que aumentam a autoestima do professor e, portanto, a motivação para se dedicar mais; [3] Efeitos dos recursos materiais advindos do prêmio que a escola e os professores recebem e podem ter algum impacto futuro sobre o trabalho dos professores

A estrutura de compensação, por sua vez, está voltada para reduzir as desigualdades provocadas pela competição. Os efeitos mais duros do apoio são, em sua maioria, simbólicos, embora não possamos descartar possíveis transformações desses efeitos por parte das SME (assim como é possível que aconteça também nos efeitos positivos). São eles: [1] efeitos positivos ou negativos da experiência de ser avisada que está em condição de apoiada; esses efeitos podem afetar a autoestima do professor, impactando negativamente os resultados da escola ou provocar um empenho na tentativa melhorar seus resultados; [2] Efeitos dos recursos materiais advindos da ajuda financeira: as escolas devem utilizar esse recurso em prol da escola, portanto, é possivel que tenha impacto sobre o trabalho dos professores e, consequentemente, sobre os resultados da escola.

O quadro seguir resume os tipos de incentivos utilizados pelo Prêmio Escola Nota Dez apresentados nesta seção:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Quadro 3: Tipos de incentivos utilizados no Prêmio Escola Nota Dez

Combinação	Tipos de sanção						Descrição:
	Natureza		Origem		Valor		
	Material	Simbólica	Intrínseca	Extrínseca	Positivo	Negativo	
MI +	X		X		X		Premiação com Recursos materiais e/ou financeiros que só podem ser utilizados na Escola
MI –	X		X			X	Não pagamento da segunda parcela dos recursos a serem utilizados na escola, em sanção a não cumprimento de metas
ME +	X			X	X		Bonificação aos profissionais com ganhos financeiros adicionais ao salário
ME –	X			X		X	Não pagamento de segunda parcela de bonificação financeira adicionais
SI +		X	X		X		Reconhecimento ao profissional dentro da sua comunidade de origem (escola)
SI –		X	X			X	Danos a reputação do profissional com dentro da sua comunidade de origem (escola)
SE +		X		X	X		Reconhecimento ao profissional fora da sua comunidade de origem (na rede ou reconhecimento social)
SE –		X		X		X	Danos a reputação do profissional com fora da sua comunidade de origem (reputação negativa na rede ou no meio social)

Elaboração do autor

Neste capítulo, analisamos o funcionamento do PAIC e como ele atua, a partir de normas, estruturas de controle e sistemas de incentivos para alinhar os interesses dos agentes com os objetivos traçados no Pacto. Vimos, também, que o PAIC dispõe de uma série de instrumentos que visam direcionar esses interesses a partir de um sistema de incentivos, entre os quais o prêmio previsto na política, em que a ordem dos efeitos extrapola os de natureza puramente material, na direção dos efeitos simbólicos. No próximo capítulo, apresentaremos os métodos a serem empregados na avaliação dos impactos do Prêmio Escola Nota Dez.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CAPÍTULO 3

Métodos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Antes de discutir a metodologia desta pesquisa propriamente dita, apresentaremos uma breve revisão dos estudos que buscam avaliar os efeitos de políticas educacionais de *accountability* sobre a eficácia e a equidade escolar com objetivo de subsidiar as escolhas metodológicas a serem realizadas neste pesquisa.

3.1 Revisão de estudos de Impacto

A proliferação de políticas que utilizam resultados de avaliações educacionais em políticas de *accountability* tem tornado a questão da eficácia dessas políticas um assunto de interesse para as pesquisas educacionais. Na literatura internacional, já existe uma maior consolidação de estudos que tentam avaliar os impactos destas políticas, contando inclusive com revisões que sintetizam os resultados destes trabalhos, como é o caso de Eliott & Hout (2011). Esses estudos, em geral, identificam a correlação entre a remuneração dos professores e desempenho dos estudantes, no entanto, sem uma clara conexão causal. As avaliações conduzidas não têm sido conclusivas quanto à capacidade destes programas de incentivos voltados para professores serem capazes de melhorar o desempenho dos estudantes. Os achados são desencontrados e as evidências dos impactos têm sido, em geral, mistas. Há impactos positivos, nulos ou mesmo negativos. Alguns estudos, como o de Hanushek (2004) e Carnoy & Loeb (2004) evidenciam ganhos para alguns grupos de estudantes. Em geral, os estudos apresentam impactos positivos de curto alcance, e pouco ou nenhum efeito de médio e longo prazo. Por outro lado, há estudos que questionam a eficácia das políticas e evidenciam práticas de *gaming* como seleção de alunos, restrição curricular, treinamento para os testes e até mesmo trapaças (Higgins, 2012).

No Brasil, já começam a despontar pesquisas que se utilizam das avaliações em larga escala para quantificar os impactos desse tipo de política através de metodologias mais robustas. Um dos primeiros estudos nesse sentido é o de Ferraz e Bruns (2010, 2012) que avaliaram o impacto do programa Bônus de Desempenho Educacional – BDE-PE – do estado de Pernambuco em trabalho encomendado pelo Banco Mundial. O BDE-PE é um programa de bonificação que estabelece metas específicas por escola e beneficia professores e pessoal técnico-administrativo lotado nas escolas da rede pública, que tenham conseguido alcançar no mínimo 50% das metas no IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco –, o índice de qualidade proposto pelo Estado que é composto pelas notas dos alunos em provas padronizadas e pelas taxas de aprovação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Através do método de regressão descontínua, os pesquisadores tentaram mensurar os efeitos do BDE-PE sobre o desempenho de estudantes do 5º e 9º ano do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil de 2007 a 2009. O estudo contou com a utilização de um grupo controle formado por escolas de outros estados da região nordeste. Os resultados indicaram que os impactos do programa para os estudantes do 5º ano foram nulos, enquanto que para os estudantes do 9º ano foram positivos, para as duas disciplinas. Além disso, a avaliação verificou que as escolas que contavam com metas mais desafiadoras obtiveram ganhos de proficiência maiores: cerca de 0,3 de desvio-padrão em língua portuguesa e metade disso em matemática.

Duarte e Neto (2015) também avaliaram o impacto do BDE-PE sobre as proficiências dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental nos resultados da Prova Brasil de 2007 a 2009. Nesta pesquisa, os autores se utilizaram do método de diferenças em diferenças tendo como grupo controle escolas públicas do Estado da Paraíba. Os resultados indicaram que, no nível dos alunos, os impactos positivos na proficiência foram de aproximadamente 5 pontos, tanto em matemática quanto em língua portuguesa. No nível das escolas, os resultados indicaram um crescimento da proficiência em língua portuguesade cerca de 6 pontos, e de matemática, em cerca de 7. Entretanto, os autores chamam atenção para o fato de que o estudo avaliou apenas impactos de curto prazo, sugerindo trabalhos posteriores com dados de maior longitude.

Furtado e Soares (2017) também avaliaram o impacto do BDE-PE sobre as proficiências dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Diferente das pesquisas anteriores, os autores optaram por utilizar as avaliações do próprio SAEPE – Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco – entre 2008 e 2012, juntamente com as avaliações da Prova Brasil entre 2007 e 2011. O estudo contou com um grupo controle formado por escolas municipais não influenciadas pelo programa, selecionado através de técnica de pareamento por escores de propensão. Utilizando-se do método de diferenças em diferenças, os autores identificaram efeitos na proficiência de matemática, no intervalo entre 2008 e 2011, da ordem de 4 pontos. Em língua portuguesa, os efeitos ficaram em torno de 3 pontos, neste mesmo intervalo. Os autores destacam que efeitos foram verificados tanto no SAEPE quanto na Prova Brasil, não constatando inflação de notas, como alertado pela literatura da área.

Foguel e Guerra (2012) também avaliaram os impactos do BDE-PE, porém emperspectiva comparativa com o Programa Qualidade na Escola – PQE-SP –, do Estado de São Paulo, que também paga incentivos pecuniários a todo o pessoal técnico-administrativo e pedagógico lotado em escolas públicas estaduais que tenham cumprido

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

metas anuais baseadas em indicadores de qualidade. Assim como o IDEPE do estado de Pernambuco, o IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – também é calculado utilizando-se dos resultados dos estudantes em testes de matemática e língua portuguesa e nas taxas de fluxo das escolas. A diferença entre o programa de bônus de São Paulo e o de Pernambuco é que o primeiro não exige que a escola alcance 50% das metas, pagando a bonificação por qualquer melhoria atingida.

Utilizando-se dos dados agregados do SAEB, Prova Brasil, Censo Escolar e dados da Secretaria de Educação de São Paulo e Pernambuco, os autores utilizaram-se do método de controle sintético afim de avaliar os impactos dos dois programas nas proficiências em matemática e língua portuguesa para o 5º e o 9º do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio, entre 1999 e 2011. Os resultados encontrados evidenciam impactos positivos do programa de São Paulo sobre a proficiência em matemática e língua portuguesa, especialmente no 3º ano do ensino fundamental, mas não sobre as taxas de fluxo. No programa de Pernambuco, por sua vez, os pesquisadores encontraram impactos negativos nos resultados de matemática e língua portuguesa para o 3º ano do ensino médio, além de impactos positivos sobre as taxas de fluxo: aumento na taxa de aprovação, diminuição na taxa de repetência e queda no abandono escolar

Oshiro, Scorzafave e Dorigan (2015) também avaliaram o sistema de bonificação do PQE-SP afim de encontrar os efeitos do programa sobre a proficiência dos alunos na Prova Brasil. Neste estudo, os autores utilizaram como grupos de controle escolas municipais paulistas, escolas estaduais da região sudeste, escolas estaduais de outros estados brasileiros, além de escolas estaduais do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, selecionados por meio de técnica de pareamento por escores de propensão. Através do método de diferenças em diferenças, os autores encontraram efeitos positivos de 6,3 pontos em matemática e 2,6 pontos em língua portuguesa, apenas para a 5ª série, entre os anos de 2007 e 2009, com diminuição expressiva em 2011. Para o 9º ano, os autores não encontraram efeitos e, para algumas especificações e grupos de controle utilizados, perceberam impacto negativo sobre a proficiência entre 2009 e 2011. Ao avaliar os impactos sobre fatores como clima escolar, participação dos pais, cumprimento do currículo, uso do tempo em sala de aula e experiência dos professores, os resultados foram inconclusivos.

Tavares (2014) também investigou a política de bonificação do Estado de São Paulo comparativamente à formas convencionais de aumento salarial baseadas em tempo de carreira. Utilizando-se de diferentes modelos econométricos, como estratégias de diferenças-em-diferenças e diferenças triplas, a autora verificou o efeito dessas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

formas de remuneração sobre a proficiência dos estudantes no SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. Os resultados encontrados não ofereceram evidências sólidas de que aumentos regulares nos salários dos professores afetem a proficiência dos estudantes. O estudo encontrou correlação positiva entre aumento no bônus esperado e as proficiências em língua portuguesa dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental. No entanto, A autora conclui dizendo que as estimativas, pelo menos em curto prazo, não permitem advogar em favor do pagamento de remuneração variável aos docentes como medida para o aumento da aprendizagem dos estudantes.

Não são apenas os efeitos de políticas educacionais de *accountability* sobre as proficiências e taxas de fluxo que têm atraído o interesse dos pesquisadores. Scorzafave, Ferreira e Dorigan (2015) investigaram o efeito da adoção de políticas de bônus sobre a desigualdade utilizando resultados da Prova Brasil para o 5º e 9º ano de 13 redes estaduais entre 2007 e 2011.Nesta pesquisa as redes foram divididas em três categorias: 1) redes que bonificam a partir do alcance de metas; 2) redes que bonificam, mas adotaram em seu programa algum elemento de redução de desigualdades; e 3) redes que não possuem programas de bônus. Através do método de regressão – modelos de efeitos fixos e aleatórios com dados em painel – os autores identificaram aumento da desigualdade entre 2007 e 2011, mesmo em redes que se preocuparam em incluir a melhoria da aprendizagem de alunos com baixa proficiênciaem seus desenhos de bonificação.

Bresolin (2014) em uma abordagem diferente dos trabalhos levantados, busca identificar os impactos intermediários do bônus, ou seja, as alterações nas práticas pedagógicas dos professores introduzidas a partir dos programas de bonificação. Se utilizando das informações obtidas nos questionários contextuais aplicados aos professores na Prova Brasil entre os anos de 2008 a 2011 e de informações do Censo Escolar sobre o corpo docente neste mesmo período, o autor analisou as diversas iniciativas adotadas por diferentes estados brasileiros pareando estados que adotaram alguma política deste tipo e estados que não adotaram, através da técnica de pareamento por escores de propensão. As dimensões abordadas pela pesquisa de Bresolin foram: 1) práticas pedagógicas, 2) absenteísmo e rotatividade e 3) interlocução com a família e ações ligadas à permanência do aluno. Apesar de encontrar alterações significativas em alguns indicadores, como a frequência com que professores corrigem o dever de casa dos alunos, o autor alerta que os resultados não são conclusivos, uma vez que algumas dessas variáveis dependiam, em grande medida, da existência de um conjunto de pré-condições nas redes de ensino. Dessa forma, o estudo não conseguiu definir se o estimulo financeiro era

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

capaz de produzir mudanças no comportamento dos agentes educacionais que pudessem conduzir a melhores práticas e, consequentemente, a melhores resultados.

No segundo conjunto de políticas de *accountability* avaliado, há desenhos de políticas com perfil mais compensatório ou de melhoramento escolar, que se utilizam de indicadores e metas para a alocação de recursos. Tavares (2014) avaliou o impacto do Programa Gestão Escolar por Resultados – PGER-SP – da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, que busca introduzir um modelo de gestão educacional com foco na melhoria da aprendizagem em escolas de baixo desempenho no ranking do IDESP. Utilizando-se da própria regra de seleção do programa, que elege as 5% escolas pior posicionadas em todo o estado, a autora realizou um estudo de regressão descontínua que indicou que a adoção de práticas recomendadas pelo PGER-SP por parte das escolas indicadas resultou em um impacto de cerca de 6 pontos sobre a proficiência de matemática, especialmente entre os alunos com maior dificuldade de aprendizagem. Por outro lado, a pesquisa não encontrou impactos significativos sobre as proficiências dos estudantes em língua portuguesa e nem sobre fatores de equidade, como aumento da seletividade externa de alunos ou a mobilidade de professores e diretores entre escolas.

Alves & colaboradores (2016) investigaram os efeitos do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola – sobre o desempenho das escolas de 5º e 9º ano do ensino fundamental participantes, nos resultados da Prova Brasil de 2009 a 2011. Este programa de melhoramento escolar, de iniciativa do Ministério da Educação – MEC –, baseava-se em capacitação técnica e apoio financeiro priorizando escolas com baixo IDEB. Através de modelo de efeitos fixos ao nível da escola, os autores compararam escolas priorizadas que receberam recursos e escolas priorizadas que deixaram de receber, com um grupo controle formado por escolas participantes, mas nunca priorizadas pelo PDE, ou seja, que tiveram acesso ao modelo de planejamento estratégico do programa, mas não aos recursos. Os resultados indicaram que o PDE Escola não teve efeito consistente sobre os resultados, seja das escolas priorizadas que receberam recursos, sejadas que deixaram de receber. Além disso, os efeitos observados entre as redes foram muito heterogêneos, indicando que o contexto de implementação do PDE-Escola pode ter feito diferença nos resultados.

Rocha (2016) avaliou os impactos do PIP – Programa de Intervenção Pedagógica / Alfabetização no Tempo Certo – do Estado de Minas Gerais, um dos programas que serviram de inspiração ao PAIC. Buscando identificar os efeitos do programa sobre o desempenho de estudantes do 3º e 5º ano do ensino fundamental em escolas estaduais participantes, a autora se utilizou da técnica de pareamento por escores de propensão

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

para definição de grupo de controle formado por escolas municipais não participantes do programa. Além disso, se utilizou do método de diferenças em diferenças para mensuração da magnitude do impacto. Os resultados encontrados apontam que o PIP conseguiu aumentar em cerca de 23 pontos a nota de estudantes do 3º ano em língua portuguesa. A pesquisa não encontrou efeitos significativos para o 5º ano do ensino fundamental, indicando que o efeito do programa não se mantém ao longo do tempo.

Lavor e Arraes (2014) realizaram uma das mais antigas avaliações dos impactos do PAIC sobre a rede cearense. Através de estudo de caso comparativo com uso de controle sintético, os autores buscam estimar qual a nota que o Estado do Ceará teria, caso não tivesse implantado o PAIC, por intermédio de um contrafactual: um indicador sintético construído a partir de notas de outros estados brasileiros na Prova Brasil de 2005 a 2011, acrescidas de pesos e controles variados. A partir deste método, os pesquisadores constataram que as notas do Ceará em língua portuguesa cresceram o dobro do esperado, a partir da instalação do PAIC em 2011, cerca de 11 pontos. Sem essa iniciativa, o crescimento esperado para o estado era de cerca de 5,5 pontos.

Karminski, Gusmão e Ribeiro (2017) buscaram avaliar os efeitos do PAIC pela perspectiva da equidade, utilizando-se de dados dos Censos Escolares de 2008 a 2011, com o objetivo de estimar o efeito do programa sobre a probabilidade de um aluno do 5º ano do ensino fundamental atingir desempenho adequado nos exames da Prova Brasil de 2007 e 2011. Utilizando-se de dois grupos controle formados por estudantes do 5º ano do ensino fundamental que informaram nunca terem sido reprovados e que sempre estudaram em escolas públicas, o primeiro com estudantes de todos os estados e o segundo apenas com estudantes dos estados limítrofes, as autoras constataram, por intermédio do método de diferenças em diferenças, que o PAIC contribuiu para a equidade da rede aumentando em 6 pontos percentuais a proporção de alunos no nível adequado em língua portuguesa, especialmente em escolas com maioria de alunos pobres cujo impacto adicional fora de 2 a 6 pontos percentuais. Entretanto, os autores alertam que os resultados podem ser tendenciosamente positivos, uma vez que o estudo conseguiu captar apenas a parcela dos alunos que foram tratados pelo PAIC em 2008 e que realizaram a Prova Brasil de 2011, logo, que não reprovaram ou não saíram da rede pública cearense em nenhum dos anos anteriores.

O PAIC foi avaliado também por Costa e Carnoy (2014), através de método de diferenças triplas com grupo de comparação formado a partir dos resultados dos estudantes de estados fronteiriços. Utilizando-se das bases da Prova Brasil de 2007 e 2011, os pesquisadores identificaram que os impactos conjuntos das iniciativas do PAIC sobre

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

o desempenho de estudantes fora entre 0,07 e 0,1 desvios-padrão em língua portuguesa e 0,14 e 0,18 desvios-padrão em matemática. Levando-se em conta que o desvio-padrão da Prova Brasil de 2011 em língua portuguesa e matemática para o estado havia sido de cerca de 40 pontos, isso quer dizer que o PAIC representou cerca de 40% da diferença em língua portuguesa e 50% da diferença em matemática, na comparação com as notas dos estudantes fora da influência do PAIC. No entanto, os autores chamam atenção para o fato de que nem todos os alunos do grupo tratamento foram expostos aos três anos completos do programa, o que pode tornar as estimativas tendenciosamente reduzidas. Apesar de não avaliar especificamente o Prêmio Escola Nota Dez, pode-se dizer que os impactos estão embutidos, uma vez que o autor o leva em conta como uma das ações do PAIC.

O primeiro estudo encontrado a se dedicar a avaliar especificamente os impactos do Prêmio Escola Nota 10 do estado do Ceará é o trabalho de Carneiro e Irffi (2014) que busca mensurar os impactos do programa sobre o desempenho em língua portuguesa e matemática dos estudantes do 2º e 5º ano do ensino fundamental na Prova Brasil de 2007 a 2011. Utilizando-se do método de diferenças em diferenças com grupo controle formado por escolas não premiadas ou apoiadas nas edições de 2008, 2009 e 2010, os autores observaram os impactos do Prêmio de 2º ano a favor das escolas premiadas. Em língua portuguesa, o impacto estimado chegou a 9 pontos e meio, enquanto que em matemática os resultados não foram estatisticamente significativos. O estudo não detectou diferenças significativas entre o desempenho das escolas apoiadas e seus pares, concluindo que este pode ser um indicativo de que o Prêmio conseguiu, no mínimo, elevar o patamar dessas escolas para o nivel das demais.

Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) também avaliaram os impactos do Prêmio Escola Nota Dez para o 2º ano do ensino fundamental. Através de técnica de pareamento por escores de propensão e método de regressões múltiplas, os autores buscaram mensurar os efeitos das três primeiras edições do Prêmio sobre o desempenho, as desigualdades de proficiência, o fluxo escolar, bem como as taxas de participação dos estudantes nas avaliações externas. Para este estudo, os autores estabeleceram dois grupos de controle, um para as escolas premiadas e outro para as escolas apoiadas. Além disso, estabeleceu para o restante da base outros dois grupos de comparação: escolas não pareadas próximas às escolas premiadas e escolas não pareadas próximas às escolas apoiadas.

O estudo identificou um impacto de 22 pontos no SPAECE-Alfa para escolas premiadas em relação ao grupo controle. Na Prova Brasil, verificou-se um incremento de cerca de 7 pontos em língua portuguesa e 10 pontos em matemática, sobretudo nas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

escolas que receberam mais de uma premiação, evidenciando um possível transbordamento da política para séries além das séries premiadas. Além disso, as escolas não pareadas próximas das escolas premiadas apresentaram proficiência média inferior em cerca de 13 pontos a das escolas pareadas não premiadas, apontando para um possível efeito dos estímulos do Prêmio que pode elevar os resultados das escolas, mesmo que elas não alcancem a premiação. Os resultados também evidenciam redução na desigualdade intraescolar entre as escolas premiadas, com redução de cerca de 3 pontos no desvio padrão dessas escolas em relação aos seus pares. Entre as escolas pareadas não premiadas e não pareadas não premiadas, não se encontrou diferença significativa. Para as escolas apoiadas, o estudo não conseguiu apontar impactos significativos, tanto para desempenho, quanto para equidade.

Na tabela 1, resumimos algumas das características destes estudos, afim de categorizá-los, segundo sua abordagem.

Quadro 3: Categorização dos estudos de acordo com aspectos relativos à forma

	Ferraz e Bruns (2010, 2012)	Foguel e Guerra (2012)	Bresolin (2014)	Carneiro e Irffi (2014)	Costa e Carnoy (2014)	Lavor e Arraes (2014)	Tavares (2014a)	Tavares (2014b)	Duarte e Neto (2015)	Oshiro, Scorzafave e Dorigan (2015)	Scorzafave, Ferreira e Dorigan (2015)	Alves & Colaboradores (2016)	Rocha (2016)	Furtado e Soares (2017)	Karminski, Gusmão e Ribeiro (2017)	Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017)	TOTAIS
Programas alocativ./compens.			X	X	X	X		X			X	X	X		X	X	10
Programas de bonificação	X	X	X				X		X	X	X			X			8
Efeito global ou sistêmico		X				X					X						3
Efeito Micro escola/aluno/prof.	X		X	X	X		X		X	X		X		X	X	X	11
Impactos sobre o desempenho	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	13
Impactos sobre o fluxo		X															1
Impactos sobre desigualdade								X			X	X			X	X	5
Impactos sobre outros fatores			X							X						X	3
Gr. controle por esc.propensão			X	X						X			X	X		X	6
Descontin. na regressão	X							X									2
Diferenças em diferenças			X	X			X		X	X			X	X	X		8
Controle sintético		X				X											2
Diferenças triplas					X		X										2
Outros métodos[99]											X	X				X	3
Mesma avaliação do Progr.							X	X				X	X	X		X	6
Avaliação diferente do Prog.	X	X			X	X			X	X	X			X	X	X	10

Elaboração do autor

[99] Inclui: regressões múltiplas, dados em painel, método de quadrados ordinários, modelo de efeitos eixos e/ou aleatórios.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

A ampla maioria desses estudos se dedica a identificar os efeitos dos programas sobre o desempenho médio das escolas. Os resultados, em geral, têm apontado para alguma correlação entre incentivos e resultados, embora os impactos encontrados tenham sido muito pequenos ou pouco consistentes (FERRAZ & BRUNS 2010, 2012; DUARTE & NETO, 2015; ALVES & Colaboradores, 2016; FURTADO & SOARES, 2017; TAVARES, 2014a, 2014b). Embora em menor número, os estudos que se dedicam a investigar os impactos via abordagem sistêmica têm encontrado resultados um pouco mais consistentes (LAVOR & ARRAES, 2014; FOGUEL & GUERRA, 2012; SCORZAFAVE, FERREIRA & DORIGAN, 2015).

No que diz respeito ao tipo de política avaliada, metade dos trabalhos se ocupam de investigar programas alocativos de recursos ou de melhoramento escolar (CARNEIRO & IRFFI, 2014; COSTA & CARNOY, 2014; LAVOR & ARRAES , 2014; TAVARES, 2014b; SCORZAFAVE, FERREIRA & DORIGAN, 2015; ALVES & Colaboradores, 2016; ROCHA, 2016; KARMINSKI, GUSMÃO & RIBEIRO, 2017; KOSLINSKY, RIBEIRO & OLIVEIRA, 2017), outros seis investigam políticas de bonificação de professores propriamente ditas (FERRAZ & BRUNS, 2010, 2012; FOGUEL & GUERRA, 2012; BRESOLIN, 2014; TAVARES, 2014a; DUARTE & NETO, 2015; OSHIRO, SCORZAFAVE & DORIGAN, 2015; FURTADO & SOARES, 2017) e dois optam por estudos envolvendo diversas redes com desenhos variados (BRESOLIN, 2014; SCORZAFAVE, FERREIRA & OSHIRO, SCORZAFAVE & DORIGAN, 2015).

Aparentemente, as políticas com características alocativas e focadas nas séries de alfabetização tem apresentado impactos mais expressivos, embora não pareçam concordar se estes programas consigam extrapolar seus efeitos para além da 2º série do ensino fundamental (COSTA & CARNOY, 2014; CARNEIRO & IRFFI, 2014; ROCHA, 2016; KOSLINSKI, RIBEIRO & OLIVEIRA, 2017). Por outro lado, as características das redes parecem fazer diferença no sucesso dessas políticas, como demonstram Alves & Colaboradores (2017) em estudo que observou os baixos impactos do programa nacional PDE-Escola.

Com exceção de Bresolin (2014), todos os estudos avaliam os impactos das políticas de bonificação a partir dos resultados de proficiências dos alunos em avaliações padronizadas. Destes, cerca de metade dos trabalhos tenta avaliar os efeitos dos programas de *accountability* sobre fatores de equidade escolar. Os resultados dessa dimensão também são desencontrados. Foguel e Guerra (2012) encontraram impactos positivos do programa de Pernambuco sobre as taxas de fluxo, mas não encontraram as mesmas evidências no programa de São Paulo. Tavares (2014) também não encontrou

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

impactos dos programas paulistas sobre fatores ligados à equidade, como seletividade de alunos e mobilidade de professores. Os programas cearenses PAIC e Escola Nota Dez parecem apresentar impactos positivos na redução das desigualdades (KARMINSKI, GUSMÃO & RIBEIRO, 2017; KOSLINSKI, RIBEIRO & OLIVEIRA, 2017). Apesar disso, o estudo global de Scorzafave, Ferreira e Dorigan (2015) envolvendo diversas redes identificou aumento da desigualdade, mesmo entre redes que se preocupavam em incluir a melhoria da aprendizagem dos estudantes de baixa proficiência em seus programas. Os poucos estudos que buscaram encontrar impactos intermediários dos programas, como clima escolar, práticas docentes, cumprimento de currículo entre outras, não obtiveram resultados conclusivos (BRESOLIN, 2014; OSHIRO, SCORZAFAVE & DORIGAN, 2015).

Apenas quatro dos estudos encontrados se apoiam nas mesmas avaliações que os próprios programas utilizam para formalizar os indicadores que definem a alocação dos recursos (TAVARES, 2014a, 2014b; ROCHA, 2016; ALVES e Colaboradores, 2016). Os demais utilizam avaliações nacionais a fim de controlar os efeitos de programas estaduais, à exceção de Alves e Colaboradores (2016), os únicos à investigarem uma política nacional e, portanto, a disporem apenas da avaliação utilizada para alocar os recursos do programa. Furtado e Soares (2017) e Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) optam abertamente por um desenho utilizando avaliações estaduais e nacionais como forma de aumentar a validade do estudo.

No que diz respeito às escolhas metodológicas, em cerca de metade dos estudos, os pesquisadores optaram por uma combinação de grupos controle com método de diferenças em diferenças para análise da magnitude dos efeitos (BRESOLIN, 2014; CARNEIRO & IRFFI, 2014; TAVARES, 2014a; DUARTE & NETO, 2015; OSHIRO, SCORZAFAVE & DORIGAN, 2015; ROCHA, 2016; FURTADO & SOARES, 2017; KARMINSKI, GUSMÃO & RIBEIRO, 2017). Apenas dois estudos (FERRAZ & BRUNS 2010, 2012; TAVARES, 2014b) se utilizaram do método de descontinuidade na regressão.

A partir da análise da política educacional cearense realizada no capítulo anterior e com base nesse levantamento dos estudos de impacto de políticas de *accountability* educacional no Brasil, é possível justificar algumas das escolhas de desenho metodológico que fazemos neste trabalho. A primeira delas é que a correta mensuração dos efeitos do Prêmio Escola Nota Dez exigirá entender a interação dos efeitos deste programa com os efeitos do PAIC. O trabalho de Costa e Carnoy (2014) corretamente identifica o Prêmio Escola Nota Dez como uma das ações do PAIC e, portanto, não faz a distinção dos efeitos de um e de outro nos resultados finais do trabalho.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Porém, se quisermos mensurar os impactos do Prêmio e reduzir a possibilidade de confusãocom os efeitos do PAIC precisamos, primeiro, assumir que as ações do PAIC estão relativamente distribuídas pelas redes municipais, de acordo com as entrevistas por nós realizadas na SEDUC-CE e, sendo assim, seus efeitos se cancelam. Em segundo lugar, para ter certeza que os impactos do Prêmio são consistentes precisamos entender como o Prêmio interfere na trajetória de crescimento imposta pelo PAIC, na perspectiva macro-micro já trabalhada no capítulo 2[100].

O primeiro nível de efeitos a ser pesquisado em nosso trabalho é a dimensão dos impactos sistêmicos do programa, ao nivel do sistema público educacional do Ceará. Trata-se de uma análise ao nivel macro e será realizada com os resultados médios alcançado pelo conjunto das escolas, em um estudo de série temporal realizado com dados de antes e após a introdução do sistema de incentivos.

O segundo nivel de efeito, que está na dimensão mais micro do trabalho, busca identificar os impactos dos incentivos utilizados no Prêmio sobre as escolas. Esses resultados, como visto ao final do capítulo 2[101], dependem, em grande medida, das expectativas e ações realizadas pelos agentes escolares diante desses incentivos, que podem diferenciar-se de acordo com a situação em que a escola se encontra. Se a escola se encontra posicionada mais próxima da linha de corte da premiação, os incentivos financeiros e simbólicos dados pelo Prêmio representam uma recompensa pelo bom desempenho e assumem um aspecto positivo para os agentes[102]. Inversamente, se a escola se posiciona na condição de apoiada, os recursos financeiros assumem a forma de compensação, vinculada tanto à realização de um plano de apoio técnico-pedagógico em parceria com a escola premiada como ao cumprimento de metas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

3.2 Delineamento

Seguindo a tradição quase-experimental iniciada por Campbell (1979), propomos para este estudo um desenho de séries temporais, para análise dos efeitos sistêmicos, e

[100] Seção 2.6.3
[101] Seções 2.6.5 e 2.6.6
[102] Conforme discutido no Capítulo 2 e segundo a teoria racional trabalhada na segunda parte do Capítulo 1, quando colocado em uma situação de competição, o indivíduo tende a avaliar suas chances reais de disputa através dos recursos de que dispõe para decidir se dedicará ou não esforços nessa disputa. Pressupomos que o Prêmio, em sua vertente de competição, propõe estímulos que são percebidos positivamente pelos agentes escolares, que analisam suas condições de acordo com sua percepção sobre as turmas em que lecionam, os resultados de sua escola em avaliações anteriores e as condições de investimento pessoal, decidindo empenhar ou não esforço adicional, de acordo com uma aproximação às suas chances na competição.

de regressão descontínua, para mensuração dos impactos sobre as escolas. No primeiro momento focalizaremos os impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre a eficácia e a equidade do sistema público educacional do Ceará. Nessa etapa, utilizaremos medidas de proficiência em língua portuguesa e matemática, além dos desvios-padrão como indicador da desigualdade interna do sistema. Além disso, analisaremos comparativamente as médias estaduais, regionais (nordeste) e nacionais das escolas públicas estaduais e municipais, excluídas as federais e particulares. A utilização dos microdados do SAEB e da Prova Brasil nos permitirá construir uma série temporal que abranja duas décadas, de 1995 a 2015, conforme representado no esquema a seguir:

$$O_{95}\ O_{97}\ O_{99}\ O_{01}\ O_{03}\ X_1\ O_{05}\ O_{07}\ O_{09}\ X_2\ O_{11}\ O_{13}\ O_{15}$$

Em que O_n representa cada uma das avaliações realizadas no SAEB e na Prova Brasil, cujo índice n indica o ano da avaliação que vai de 1995 a 2015. X_1 representa a início das ações do PAIC na rede e X_2 a introdução do Prêmio Escola Nota Dez. Com essa série histórica pretendemos diferenciar os possíveis impactos do Prêmio sobre a tendência de crescimento imposta pelo PAIC, conforme explicitado no gráfico 2. Subsidiariamente, contaremos com as séries anuais do SPAECE que cobrem de 2008 a 2016, ressaltando-se os cuidados na interpretação, uma vez que resultados utilizados pelo próprio Prêmio tendem a sofrer interação, provocada pela atitude dos agentes em decorrência dos incentivos.

A segunda parte do estudo foi estruturada com o intuito de avançar a análise sobre os impactos do Prêmio para o nível das escolas. Para tal, propomos uma análise de regressão descontínua com o objetivo de identificar os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez sobre as escolas contempladas com prêmio ou apoio vis à vis às escolas não contempladas.

É comum se pensar o Prêmio Escola Nota Dez como uma iniciativa de responsabilização que envolve distribuição de recursos a serem utilizados pelas escolas premiadas e/ou apoiadas e que envolve a possibilidade de bonificação de professores. Em geral, os estudos de impactos sobre os efeitos de políticas de *accountability* se ocupam de medir em quantas unidades de um determinado indicador redunda a alocação de um determinado recurso.

Neste estudo, de acordo com as categorias trabalhadas nos capítulos 1 e 2, estamos levando em conta que os efeitos do Prêmio decorrem das ações dos agentes diante de incentivos de natureza material e simbólica, intrinseca e extrínseca, positiva e negativa,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

que são interpostos à eles com objetivo de direcioná-los à ações que interessam a seus principais. Embora seja algo dificil de medir, tentaremos levar em conta que um programa como este mobiliza as respostas dos atores de maneira diferente, em distintos momentos do seu desenvolvimento.

No primeiro momento, os agentes das escolas participantes, mais especificamente diretor e professores, podem ter expectativas sobre suas chances em participar de um programa deste tipo. É bem provável que os efeitos da competição estejam limitados às escolas que continuamente tiram boas notas e que, consequentemente, seus profissionais consigam perceber maiores chances na disputa do prêmio. Nas entrevistas realizadas nas escolas não percebemos evidências de que o componente compensatório do Prêmio Escola Nota Dez promova algum tipo de expectativa sobre os agentes das escola apoiadas/mal posicionadas no ranking. Ou seja, não há indicios claros de que os agentes intencionalmente deprimam as notas de suas escolas afim de conseguirem os recursos vindos do apoio.

Portanto, se os estímulos são diferentes, tendem a ser diferentes também as respostas das escolas aos mesmos. Para as escolas premiadas, espera-se que os efeitos de melhoria sejam prévios, resultado de uma competição entre escolas bem colocadas e que apresentam chances de premiar. Para as escolas apoiadas, por suas vez ,espera-se um efeito posterior, resultado da pressão simbólica ocorrida em função da condição da escola como apoiada e dos recursos compensatórios em forma de dinheiro e de apoio técnico-pedagógico, recebidos para melhoria de seu desempenho[103]. Haveria, ainda, um terceiro efeito associado ao sucesso ou ao fracasso da colaboração interescolas, um aspecto pontual desta política. Como dito no final do capítulo 2, é esse um efeito dificil de ser mensurar, dado o reduzido número de pares que efetivamente alcançam a meta de forma conjunta até o momento.

Por fim, há ainda as interinfluências entre as diversas edições e versões do Prêmio, que acrescenta o risco de concatenar os estimulos de diferentes edições anuais da modalidade de 5º ano, bem como intercalar com os estímulos da modalidades do 2º ano, que também podem incidir sobre as mesmas escolas. Na tabela a seguir, apresentamos uma referência cruzada de quantas escolas foram simultâneamente premiadas e apoiadas nas duas versões do Prêmio Escola Nota Dez, do 2º ano e a do 5º ano, de 2008 a 2014.

[103] Isso não quer dizer que não se deva esperar melhoria das escolas premiadas após receberem os recursos, mas apenas que o padrão de crescimento delas deve apresentar crescimento maior na etapa anterior ao prêmio, enquanto que as apoiadas devem se esforçar mais após o apoio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Tabela 3: Quantidade de escolas apoiadas e premiadas simultâneamente em uma mesma edição do Prêmio Escola Nota Dez Alfa e Escola Nota Dez 5º ano

			Prêmio Escola Nota Dez Alfa													
			2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
			Premiadas	Apoiadas	Premiadas	Apoiadas	Premiadas	Apoiadas	Premiadas	Apoiadas	Premiadas	Apoiadas	Premiadas	Apoiadas	Premiadas	Apoiadas
Prêmio Escola Nota Dez 5º Ano	2011	Premiadas	2	0	6	0	6	0	4	0	4	0	3	0	1	0
		Apoiadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2012	Premiadas	20	4	33	0	21	1	16	0	22	0	21	0	13	0
		Apoiadas	0	8	2	11	0	5	3	8	0	15	4	5	3	6
	2013	Premiadas	1	1	8	0	12	1	12	0	22	0	6	0	11	0
		Apoiadas	1	6	1	5	2	5	0	4	0	6	2	1	0	3
	2014	Premiadas	22	2	29	0	20	0	13	0	30	0	28	0	20	0
		Apoiadas	1	5	1	9	1	18	5	8	3	8	0	15	1	8

Elaboração Própria sobre os dados administrativos da SEDUC-CE

Como pode ser percebido, há um número razoável de escolas que premiam, simultaneamente, nas duas modalidades do Prêmio. Somado a isso, o período em que uma determinada escola premiada ou apoiada fica submetida aos incentivos de uma edição do Prêmio pode se extender por até quatro anos, intercalando os efeitos entre várias edições. Isso torna complexa a interpretação das estratégias assumidas pelos agentes no interior da estrutura de incentivos.

Regras adicionais, como o fato de uma escola já contemplada pela política não poder concorrer a um novo prêmio no ano posterior, tampouco resolvem o problema. Pelo contrário, geram um novo nível de complexidade, uma vez que o efeito a médio prazo do prêmio pode se confundir com possíveis efeitos negativos dessas escolas não poderem concorrer à edição seguinte. Controlar parte destes efeitos é uma tarefa que dificilmente será possível sem grande perda de casos e de validade externa.

De uma maneira geral, são essas as questões que precisam ser considerados no desenho da pesquisa e no momento da interpretação dos resultados.

Inspirados na notação clássica de Campbell (1979), apresentamos o esquema de séries temporais proposto para a segunda etapa da pesquisa, o estudo com descontinuidade na regressão. Para facilitar a leitura, colocamos, na linha de cima, o nome da avaliação utilizada em cada observação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

SPAECE 2010	*P.Brasil 2011*	*SPAECE 2011*	*SPAECE 2012*	*P.Brasil 2013*	*SPAECE 2013*	*SPAECE 2014*	*P.Brasil 2015*	*SPAECE 2015*	*SPAECE 2016*
O_{-1}	O_{-1p}	X	O_1	O_{2p}	O_2	O_3	O_{4p}	O_4	O_5
	O_{-1p}	O_{-1}	X	O_{1p}	O_1	O_2	O_{3p}	O_3	O_4
			O_{-1}	O_{-1p}	X	O_1	O_{2p}	O_2	O_3
				O_{-1p}	O_{-1}	X	O_{1p}	O_1	O_2

Neste quadro, O_n se refere a uma observação O, uma avaliação realizada no âmbito da Prova Brasil ou do SPAECE, cujo índice n se refere ao momento da avaliação em relação à intervenção, indicada pela letra X. A letra X, neste caso, não representa a intervenção completa, apenas indica o momento do inicio do evento, quando a escola é informada sobre sua condição de apoiada ou premiada, ou seja, o inicio de um ciclo de quatro anos em que estas escolas ficarão sob influência dos estímulos do programa[104].

Essa pesquisa leva em consideração os possiveis riscos de distorção causados pela vinculação de incentivos à medidas de desempenho (CAMPBELL, 1975). Por esse motivo as avaliaçoes da Prova Brasil, indicadas no esquema pela letra p ao lado do índice, foram incluídas como contraprova aos resultados do SPAECE. Para além da questão metodológica, nossa opção por usar duas avaliações se justifica como tentativa de identificar possiveis estratégias dos agentes diante dos incentivos como ações que manipulem os indicadores, mas sem modificar qualitativamente a dimensão avaliada (COLEMAN, 2007).

A pesquisa acompanhará quatro edições do Prêmio Escola Nota Dez - 5º ano entre 2011 e 2014. Analisando ano a ano os ciclos de cada edição, separadamente, porém em perspectiva comparada, afim de observar uma coerência entre os efeitos, permanências e similaridades que permitam captar, com maior precisão, os impactos relativos ao Prêmio.

Sendo assim, O_{-1} ou O_{-1p} indica uma avaliação do SPAECE ou da Prova Brasil realizada em momento imediatamente anterior à avaliação do SPAECE utilizada para compor o IDE que definirá o Prêmio. Essas avaliações servirão para identificar possíveis efeitos do esforço realizado pelas escolas a serem contempladas com o prêmio ou apoio. No caso da Prova Brasil, a avaliação poderá coincidir com o ano da premiação, a depender do ciclo. Como a avaliação da Prova Brasil é feita antes do PAIC, optamos por

[104] Para mais informações sobre o ciclo do Prêmio Escola Nota Dez ver o capítulo 2 deste trabalho.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

essa composição para ter um retrato o mais próximo possível do real resultado da escola para aquele ano, fortalecendo as evidências sobre as estratégias por parte das escolas.

O_1 se refere à primeira avaliação realizada após a divulgação do prêmio ou apoio e tem função diagnóstica dentro do ciclo de um Prêmio. Como discutido no capítulo 2, se os efeitos simbólicos propagados pela secretaria reverberam em maior eficácia por parte das escolas participantes, é possivel que encontremos algum resultado entre as escolas premiadas já nessa avaliação que ocorre cerca de três meses após o evento. Por outro lado, se o aviso da condição impacta positivamente uma escola premiada, devemos ter em mente que impactos podem ocorrer também nas escolas apoiadas. É possível prever impactos negativos, caso o aviso da condição afete a percepção e autoestima dos profissionais da escola, ou positivo, caso estimulem um esforço por parte destes profissionais para melhoria dos resultados da escola em pronta resposta a comunidade e à secretaria municipal.

O_2 se refere à avaliação realizada no ano seguinte ao ano da divulgação do prêmio ou apoio e tem função sancionadora. O cumprimento de metas nesta avaliação garante às escolas premiadas e apoiadas o recebimento da 2ª parcela que será entregue no próximo ano. Nesta avaliação, espera-se captar os efeitos da mobilização das escolas, tanto apoiadas quanto premiadas, para consecução das metas. Além disso, esses efeitos podem se confundir com os efeitos dos recursos disponibilizados na primeira parcela no final do ano anterior.

O_3 se refere à última avaliação dentro do ciclo de um Prêmio e, assim como O_1, tem função meramente diagnóstica. Nesta, espera-se captar efeitos dos recursos da segunda parcela entregues no ano anterior.

O_4 e O_5 se referem à avaliações realizadas após o Prêmio e foram incluídos como tentativa de captar possíveis efeitos de longo prazo do programa. Não se sabe exatamente o que se esperar dos efeitos nestes anos, primeiro, pela distância dos incentivos utilizados dentro do ciclo do Prêmio e, segundo, pela interposição desta com outras edições. É possível, por exemplo, que os impactos sejam nulos devido à desmobilização das escolas pelo encerramento dos incentivos do prêmio ou apoio. Por outro lado, podemos esperar que as escolas se mobilizem com a expectativa de concorrer à novas edições do Prêmio.

O fato de o desenho do programa Escola Nota Dez se basear em um ranking com critérios objetivos em relação aos pontos de corte estabelecidos para a premiação e para o apoio, abre a oportunidade de acrescentar em nossa análise o método de descontinuidade na regressão. Segundo Trochin (1990) esse método é eficiente por que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

permite, na ausência de um grupo de controle, utilizar escolas próximas do ponto de corte, dotando o método de validade próxima a de um experimento aleatorizado.

A análise de descontinuidade na regressão pode ser utilizada em investigações cuja introdução do tratamento não pode ser realizada de maneira aleatória entre os beneficiários do programa. É útil em situações em que a concessão de um prêmio ou a introdução de determinada intervenção ocorre baseada em critérios de merecimento ou necessidade, definidos em relação a alguma dimensão determinada pelo programa. Segundo Cano (1999, p.73), trata-se de um desenho de pesquisa que permite "harmonizar o máximo rigor metodológico com o objetivo ético ou político de conceder uma ajuda aos mais merecedores".

O Prêmio Escola Nota Dez define como foco de atenção dois grupos prioritários. O primeiro deles é formado por 150 escolas que alcançaram os melhores resultados na avaliação da rede, e o segundo é formado pelas 150 escolas com os piores resultados naquela mesma avaliação. Neste caso, há a possibilidade de se introduzir uma descontinuidade na regressão para as duas caudas da distribuição, onde a variável determinante para a concessão do prêmio ou apoio se confunde com os resultados obtidos no próprio pré-teste que estamos utilizando para avaliação do Prêmio. A relação entre pontuações será analisada por meio de uma regressão estatística do pré-teste sobre o pós-teste, realizada para as escolas que receberam o prêmio e o apoio em contraposição às demais. A confirmação da hipótese de que a intervenção funciona deverá ocorrer quando, reunidas as regressões entre os grupos – apoiadas versus demais escolas e premiadas versus demais escolas – transparecer que os resultados positivos obtidos no primeiro momento são confirmados por um resultado também positivo no segundo momento, porém com uma descontinuidade refletida justamente no ponto de corte que diferencia quem recebeu e quem não recebeu o prêmio ou o apoio (CAMPBELL, COOK e SHADISH, 2002; CANO, 1999; TROCHIM, 1990).

O modelo de descontinuidade na regressão que iremos utilizar neste trabalho é modelo básico de Trochin(1990). Dado uma medida de atribuição do pré-teste, x_i e uma medida de mensuração pós-programa, y_i, o modelo pode ser indicado da seguinte forma:

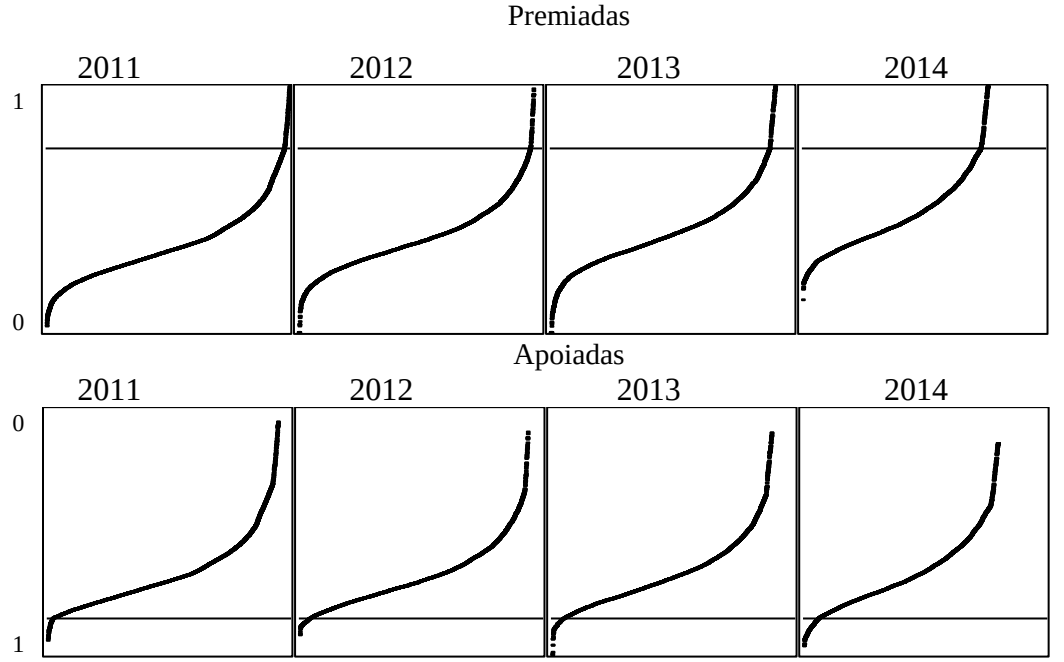
$$Y_i = b_0 + b_{1(\tilde{x_{i-ponto\ de\ corte}})} + b_2\tilde{z_i} + e_i$$

onde $x_{i\sim}$ é o IDE para cada escola menos o valor do ponto de corte; y_i é a variável de interesse que queremos avaliar; z_i é uma variável *dummy* infomando a condição da escola como premiada ou apoiada =1 (uma *dummy* para cada condição) ou não

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

premiada/não apoiada= 0; b_0 é o parâmetro para o intercepto do grupo de comparação no ponto de corte; b_1 é parâmetro de inclinação da linha de regressão; b_2 é o efeito estimado do programa e e_i é o erro aleatório A hipótese nula de interesse a ser testada é: H0: $b_2 = 0$ contra a hipótese alternativa: H1: $b_2 \neq 0$. No gráfico abaixo apresentamos a distribuição das notas em relação ao ponto de corte.

Gráfico 4: Distribuição das notas em relação ao ponto de corte.



Elaboração Própria, sobre os dados do SPAECE – Fonte: SEDUC-CE

No conjunto de gráficos acima, observa-se a distribuição ordenada das notas das escolas em relação ao ponto de corte para cada edição do Prêmio. Como se depreende, as escolas no quadrante 1 são as escolas beneficiadas pelo programa: nos gráficos das escolas premiadas, elas estão acima da linha de corte, e nos gráficos das escolas apoiadas, estão abaixo da linha de corte. As escolas no quadrante 0 são as escolas não beneficiadas, mas que cumprem os critérios de elegibilidade. Pelos resultados, não se observa nenhuma quebra em torno da linha de corte, o que demosntra que a probabilidade de receber o prêmio ou apoio é contínua, fortalecendo a opção pelo método de descontinuidade.

A unidade de análise desta pesquisa será, quase sempre, a escola. Como variáveis de desfecho utilizaremos os resultados de proficiência em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e no SPAECE, visando verificar o impacto do prêmio sobre a eficácia da escola em termos de aprendizagem. Além disso, verificaremos também possíveis impactos do Prêmio sobre a equidade na distribuição desse mesmo desempenho.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

O conceito de equidade a ser utilizado neste trabalho parte da premissa de que todos os alunos, independentemente da situação econômica ou social de origem, devem atingir niveis adequados de aprendizagem[105].Este conceito será operacionalizado por intermédio de duas variáveis: desvio padrão e percentual de alunos no nível adequado no SPAECE, tanto para língua portuguesa quanto para matemática.

A média da proficiência, por si só, é uma medida de tendência central. Sua melhoria pode ser alcançada de muitas formas, mas a mais indesejada é com criação de desigualdade, isto é, o aumento de desempenho por parte de um pequeno grupo, em que o restante é deixado para trás. O desvio-padrão, que é uma medida de dispersão, será utilizado como indicador para verificar a homogeneidade ou heterogeneidade de um grupo em relação à média. Portanto, se o crescimento está sendo atingido com desigualdade, espera-se o aumento da média e do desvio padrão. Por outro lado, como é possível haver igualdade mesmo com baixo rendimento, a equidade desejavel é aquela que mantenha a eficácia. Nesse sentido, acrescentamos um segundo indicador que é o percentual de alunos no nivel adequado. Essa medida é interessante porque representa um limite fixado pedagogicamente na escala da avaliação. Seu desempenho está relacionado às duas dimensões, tanto à proficiência média. Seu desempenho está relacionado às duas dimensões, tanto à proficiência média quanto à dispersão. Assim, uma elevação da média e uma redução da desigualdade resultarão, em geral, num aumento do percetual de alunos no nível adequado.

Com essa estratégia, esperamos responder as principais perguntas desta pesquisa.

Quadro 4: Descrição das variáveis dependentes utilizadas no modelo de descontinuidade na regressão

Variável	Fonte
IDE-5 das Escolas Cearenses	SPAECE
Proficiência em L.Portuguesa	Prova Brasil e SPAECE
Proficiência em matemática	Prova Brasil e SPAECE
Desvio Padrão dos resultados dos alunos na Escola em L. Portuguesa	SPAECE
Desvio Padrão dos resultados dos alunos na Escola em matemática	SPAECE
Percentual de alunos no nível adequado em L. Portuguesa	SPAECE
Percentual de alunos abaixo no nível adequado em matemática	SPAECE

Elaboração do autor

[105] Para uma discussão mais aprofundada sobre os usos do conceito de equidade na educação, cf. LIMA, N.C.M. Educação e Desigualdades sociais: suas relações no estado do Espírito Santo. 2016. 238 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

3.3 Base de dados

A base de dados utilizada nesta etapa da pesquisa foi construída a partir dos microdados do SPAECE agregados por escola, e compreende o período entre 2010 a 2016. Foram acrescidas à base as proficiências de língua portuguesa e matemática para estas mesmas escolas, na Prova Brasil, entre 2007 a 2015. O número de casos desta base, por ano, é exposto na tabela abaixo:

Tabela 4: Número de Casos na Base, por situação no prêmio.

	SPAECE 2010	SPAECE 2011	SPAECE 2012	SPAECE 2013	SPAECE 2014
Premiadas	10	90	56	96	124
N. Premiadas/N. Apoiadas	4264	4023	4023	3654	3462
Apoiadas	0	90	56	94	120
Total	4274	4203	4135	3844	3706

Elaboração Própria, sobre os dados do SPAECE – Fonte: SEDUC-CE

Como se observa, o número de casos na base cai ano a ano, reduzindo em cerca de 20% o número de escolas entre 2010 e 2014. Segundo informações da SEDUC, a redução de escolas é algo esperado, uma vez que faz parte de uma das ações do PAIC induzir os municípios a redimensionarem suas redes a partir da nucleação das escolas rurais. Por este motivo, não reduziremos a base apenas às escolas presentes em todas as ondas SPAECE. Entendemos que esta opção não prejudica o modelo, pois o intuito é verificar, ano a ano, o impacto do prêmio sobre as escolas premiadas e apoiadas em comparação com as escolas próximas ao ponto de corte. Um maior número de escolas disponíveis auxilia na estimação da reta de regressão.

Segundo o coordenador do Prêmio, o número menor de escolas apoiadas e premiadas nos primeiros anos do Premio seria algo esperado e que também ocorreu na versão voltada para o 2º ano. Trata-se de um processo de amadurecimento próprio da implementação da política, uma vez que os critérios são muito exigentes, poucas escola conseguem alcança-los no início do programa. A medida em que os resultados da rede melhoram e os atores percebem os incentivos, o número de escolas beneficiadas tende a aumentar, alcançando a proporção prevista pelo programa. Baseado nisso, excluímos a edição 2010 e passaremos a utilizar as edições 2011, 2012, 2013 e 2014 do Prêmio.

Além do ponto de corte, é preciso levar em conta também os critérios de elegibilidade para fazer jus ao prêmio ou apoio. Para ser premiada, uma escola precisa ter no mínimo 20 alunos matriculados, 90% destes avaliados no SPAECE da edição do Prêmio; não ter recebido prêmio na edição anterior; e fazer parte de uma rede em que, no

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

mínimo, 70% dos alunos estejam em nível desejável de alfabetização. As escolas apoiadas, por sua vez, precisam ter no mínimo 20 alunos matriculados e 90% de participação na avaliação do SPAECE, além de não ter recebido apoio no ano anterior.

Confeccionamos as variáveis relativas as condicionantes do Prêmio a partir dos dados existentes na própria base, e através de informações administrativas fornecidas pela SEDUC-CE. As variável identificando a condição da escola como premiada ou apoiada, para cada edição do Prêmio, foram confeccionadas com base na planilha de acompanhamento disponibilizada pela coordenação do Prêmio Escola Nota Dez, e depois transformadas em duas *dummys*, uma para escolas premiadas (1=premiada, 0=não premiadas) e outra para escolas apoiadas (1=apoiada, 0=não apoiadas).

As condicionalidades também foram transformadas em variáveis a partir de outras existentes na própria base. As duas primeiras – 20 alunos matriculados e 90% de taxa de participação nas provas – foram aproveitadas do SPAECE. As variáveis referentes a não ter sido beneficiado com prêmio ou apoio na edição anterior foram construidas com base nas variáveis *dummy* com a condição no Prêmio no ano anterior. A variável que se refere à condicionalidade da rede – acima de 70% dos alunos em nivel adequado de alfabetização – foi construída se utilizando dos resultados do SPAECE Alfa agregados ao nivel do municipio, utilizando a variável "percentual de alunos no nível adequado", transformada em uma *dummy,* onde 1 (um) foi atribuído às redes que atingiram percentual acima de 70% e 0 (zero) a todas as demais redes. Feito isto, atribuimos a variável às escolas, utilizando o código de identificação do município como variável de vinculação entre as duas bases.

Como discutido, para a aplicação do método de descontinuidade na regressão é necessário que o programa a ser avaliado contenha um único indicador de elegibilidade contínuo, com um ponto de corte claramente definido que diferencie os beneficiados dos demais. Nesse sentido, organizamos o ranking do prêmio em função das escolas que cumprem ou não cumprem as condicionalidades da política. Aplicando as variáveis relacionadas, chegou-se ao seguinte quantitativo:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Tabelas 5: Distribuição das escolas segundo o atendimento às Condicionalidades

		> 20 Alunos matriculados no 5º ano	> 90% dos Alunos avaliados 2011	Não recebeu prêmio/apoio no ano anterior	>70% da rede no nível de alfabetização desejável	Cumpriu todas as condicionalidades
2011	Premiada	90	90	82	90	82
	N.prem. / N.apoi.	1987	3598	4082	3113	898
	Apoiada	89	90	90	22	89
	TOTAL	2166	3778	4254	3225	1069
2012	Premiada	56	56	56	56	56
	N.prem. / N.apoi.	2070	3498	3920	2053	483
	Apoiada	56	56	56	9	56
	TOTAL	2182	3610	4032	2118	595
2013	Premiada	95	96	96	96	95
	N.prem. / N.apoi.	1859	3538	3713	2442	525
	Apoiada	94	94	94	10	94
	TOTAL	2048	3728	3903	2548	714
2014	Premiada	119	124	124	124	119
	N.prem. / N.apoi.	1670	3252	3316	3250	740
	Apoiada	120	120	120	22	120
	TOTAL	1909	3496	3560	3396	979

Elaboração Própria, sobre os dados do SPAECE – Fonte: SEDUC-CE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Como se observa, há um pequeno número de escolas que não cumprem todos os requisitos do Prêmio, mas que, mesmo assim, foram contempladas com o prêmio ou o apoio. De acordo com a Coordenação do Prêmio Escola Nota Dez, trata-se de questões pontuais examinadas "caso a caso" em que a SEDUC-CE se utiliza de a sua discricionariedade para decidir pela concessão do beneficio. Como não é possível definir o motivo pelo qual esse pequeno conjunto de escolas foi premiado ou apoiado mesmo na ausência dos requisitos, acrescentamos essas escolas à base, com propósito de melhorar a estimação do método aumentando o numero de casos. Um segundo fator importante é que a condicionalidade da rede (mais de 70% da rede de origem no nível de alfabetização desejável) é uma exigência feita às escolas premiadas e não para as apoiadas, portanto o prêmio não tem, na verdade, um critério único para toda a base.

Para uma correta aplicação do metodo, ajustamos, então, dois modelos de regressão: o primeiro comparando escolas premiadas com o restante das escolas, controlado pelas variáveis condicionais do prêmio: mínimo de 20 alunos matriculados, 90% de taxa de participação no SPAECE; não ter recebido prêmio no ano anterior e estar em uma rede em que no mínimo 70% dos alunos estejam em nível desejável de alfabetização. No segundo modelo compararam-se as escolas apoiadas com as demais, controlando-se pelas condicionalidades do apoio: no mínimo de 20 alunos matriculados, 90% de taxa de participação no SPAECE e não ter recebido apoio na edição anterior.

Os resultados a seguir expressam as médias das escolas premiadas e apoiadas *vis-à-vis* as das escolas não premiadas / não apoiadas. Apresentamos, separadamente a média geral e a média das escolas que cumprem todos os critérios do prêmio/apoio, ou seja, que serão utilizadas no modelo[106].

Tabela 6: Proficiência média em matemática e língua portuguesa das escolas que compõem o estudo.

			Proficiência em matemática no Ano do Prêmio		Proficiência em L. Portuguesa no ano do Prêmio	
		N	Média	Desv.Pad.	Média	Desv.Pad.
Prêmio 2011	Premiada	90	291,6	37,5	258,8	40,3
	N.Prem./N.Apoi. total	4205	204,3	37,8	187,3	39,1
	N.Prem./N.Apoi.(condic.)	1765	206,0	40,5	188,2	41,6
	Apoiada	90	165,9	34,0	155,1	35,3
Prêmio 2012	Premiada	56	289,7	35,5	257,7	35,6
	N.Prem./N.Apoi. total	4176	208,5	39,4	198,3	38,6
	N.Prem./N.Apoi. (condic.)	1585	206,1	41,9	197,4	41,4
	Apoiada	56	170,6	38,4	167,4	36,1
Prêmio 2013	Premiada	96	289,6	35,7	259,4	35,8
	N.Prem./N.Apoi. total	3825	209,8	37,6	199,6	41,0
	N.Prem./N.Apoi. (condic.)	1600	207,1	39,5	198,1	43,6
	Apoiada	94	170,7	35,0	163,1	37,8
Prêmio 2014	Premiada	124	288,4	35,5	259,2	37,5
	N.Prem./N.Apoi. total	3407	220,4	40,5	206,8	42,3
	N.Prem./N.Apoi. (condic.)	1404	214,3	43,0	203,0	44,5
	Apoiada	120	180,2	41,3	172,6	43,7

Elaboração Própria, sobre os dados do SPAECE – Fonte: SEDUC-CE

Apesar de uma perda de aproximadamente 40% das escolas em relação ao número total de escolas não premiadas e não apoiadas para cada edição, os resultados de língua portuguesa e matemática das escolas que compõem o estudo se apresentam bastante próximos da média total do conjunto de onde foram extraídas.

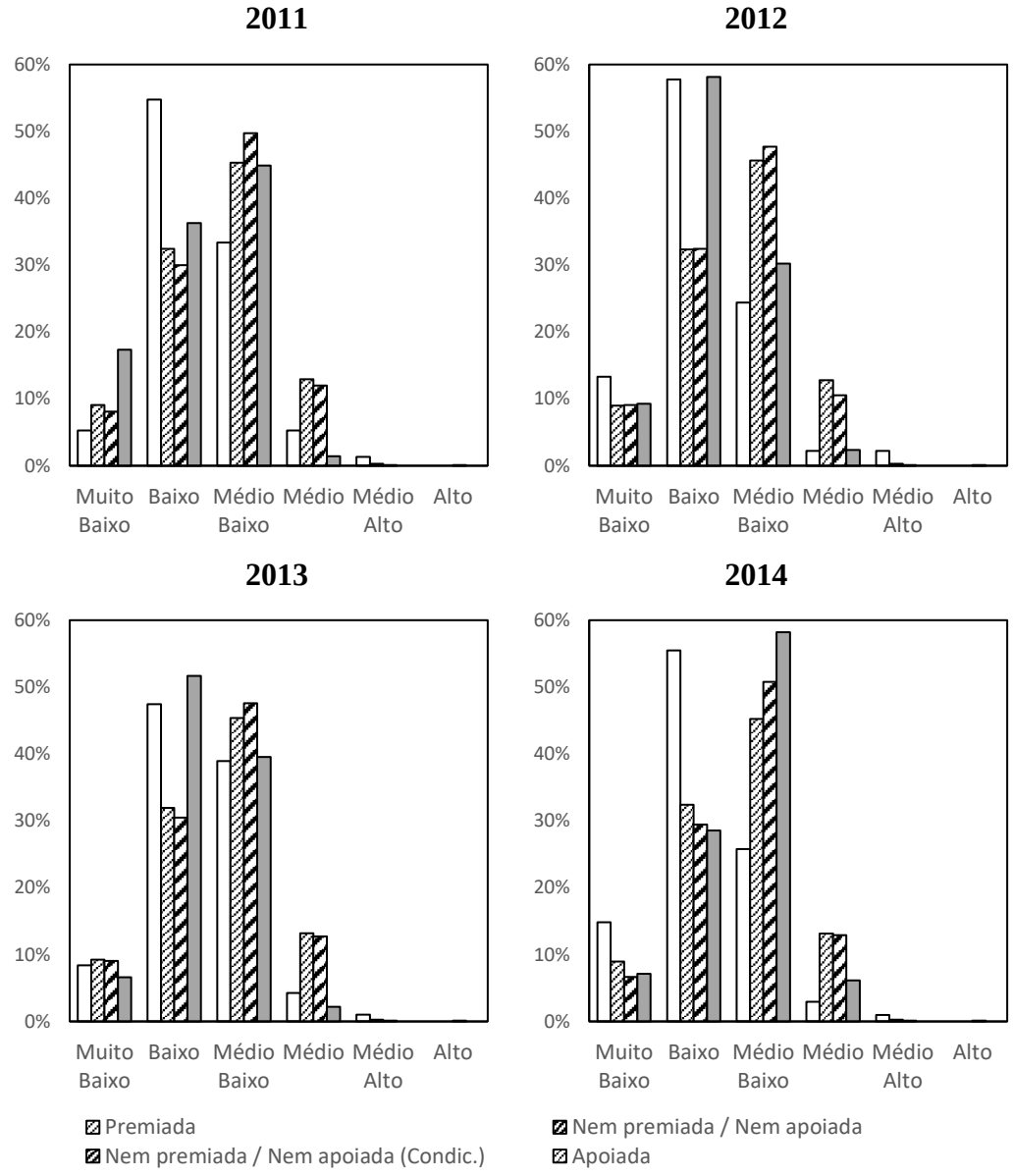
No conjunto de gráficos a seguir apresentamos estes mesmos grupos de escolas (premiadas, apoiadas e demais escolas) de acordo ao nivel socioeconômico médio[107] de cada um.

[106] Para facilitação dessa exposição, dividimos a base em duas partes onde os resultados das escolas até o percentil 50 foram submetidas ao critério das premiadas e dai em diante foram submetidas aos critérios das apoiadas.

[107] O nivel socioeconomico médio foi retirado da Prova Brasil 2013 e aplicados as escolas independente da edição analisada, por esta variável não estar disponível para os demais anos. Além deste, apenas nos microdados 2015 elas estão disponíveis. Optamos por 2013 por dois motivos, além do fato de ser um ano central em relação as outras edições do Prêmio, esta é também a que tem maior cobertura em relação ao numero de escolas. A correlação de Pearson entre as variável de 2015 e de 2013 também é bastante forte, superando os 0.70 pontos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Gráfico 5: Nivel Socioeconômico Médio das escolas premiadas, apoiadas e não premiadas/não apoiadas.



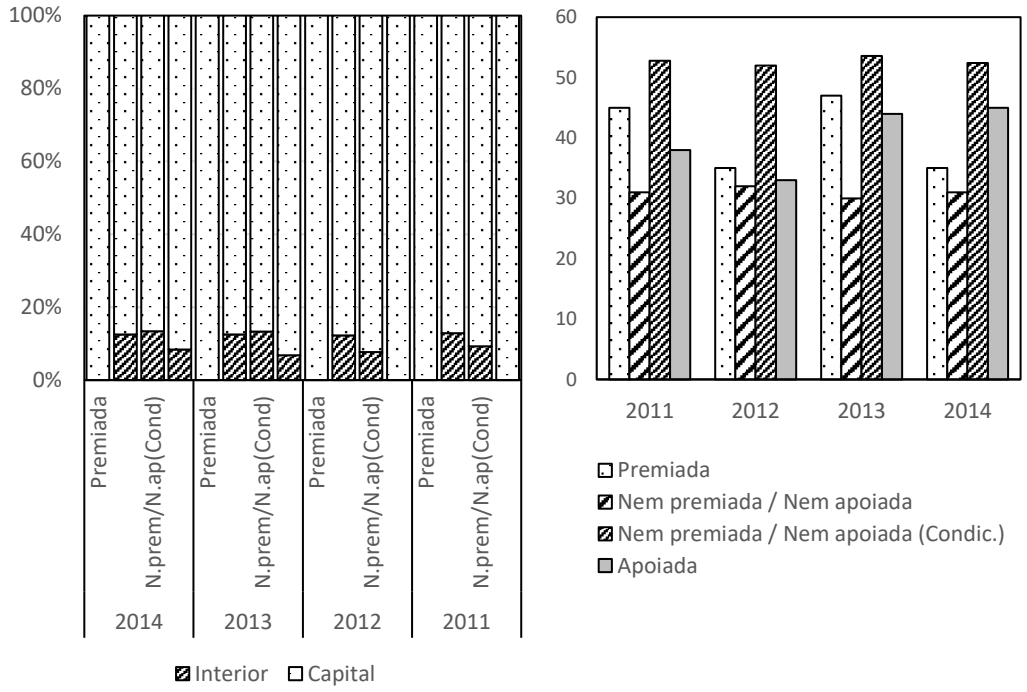
Em todas as edições, cerca de 50% das escolas premiadas são de nivel socio-economico baixo, e entre 25 e 40% de nivel sócioeconômico 'médio baixo'. As escolas apoiadas, por sua vez, entre 30% e quase 60% (em 2014) estão concentradas entre escolas de nivel 'médio baixo'. Pelo menos no que diz respeito ao nivel sócio-economico, o programa não parece ter grande desigualdade na distribuição do Prêmio no 5º ano: as escolas mais ricas não parecem ser mais beneficiadas em relação às demais. A distribuição percentual de escolas não apoiadas e não premiadas entre os diversos grupos de nivel sócio-economico também não parece diferir muito em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

relação às escolas escolas não premiadas/não apoiadas que atendem as condicionalidades.

Nos gráficos a seguir apresentamos a distribuição dos grupos de escolas (premiadas, apoiadas e demais escolas) de acordo com a localização na capital ou no interior e de acordo com o número de alunos matriculados na 5ª série[108].

Gráfico 6: Distribuição das escolas premiadas e apoiadas, não premiadas e não apoiadas, geral e selecionadas para a amostra.



Elaboração Própria, sobre os dados do SPAECE. Fonte: SEDUC-CE

Como se observa, as escolas premiadas estão todas no interior. Pelo número de alunos previsto, não se observa grande diferença entre escolas premiadas e apoiadas nos anos de 2012 e 2013. No ano de 2011, as escolas apoiadas aparecem com menos alunos que as premiadas, no entanto, em 2014, as escolas premiadas são, em média, menores que as apoiadas. A distribuição do conjunto de escolas não apoiadas e não premiadas entre capital e interior, é parecida com a que se encontra as selecionadas para o estudo, ou seja, aquelas que cumprem as condicionalidades do prêmio/apoio. No que diz respeito ao numero de alunos, a média de estudantes nas escolas selecionadas para o

[108] Estamos utilizando essa variável como *proxy* para comparar tamanho aproximado entre as escolas. A variável utilizada é o número de alunos matriculados nas turmas de 5ª série no censo escolar no ano corrente à edição do Prêmio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

estudo se mostra menor que no conjunto geral de escolas não apoiadas/não premiadas e, inclusive, que nas escolas beneficiadas com o prêmio e/ou apoio. Apesar disso, de maneira geral, avaliamos que as bases parecem corresponder aos critérios de validade interna e externa esperados para esse estudo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CAPÍTULO 4

Resultados

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

4.1 Apresentação

A avaliação do Prêmio Escola Nota Dez, apresentada neste capítulo, decorre de duas abordagens. Na primeira, utilizamos os dados da série histórica do SAEB/Prova Brasil (1995-2015) com o propósito de analisar os efeitos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre os resultados de eficácia e equidade escolar da rede pública do Ceará. Na segunda, buscamos estimar os efeitos do programa sobre as escolas participantes através de análises de regressão descontínua realizadas com os dados do SPAECE (2010 a 2016) e da Prova Brasil (2011 a 2015). Os resultados dessas duas abordagens são apresentados a seguir.

4.2 Impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez

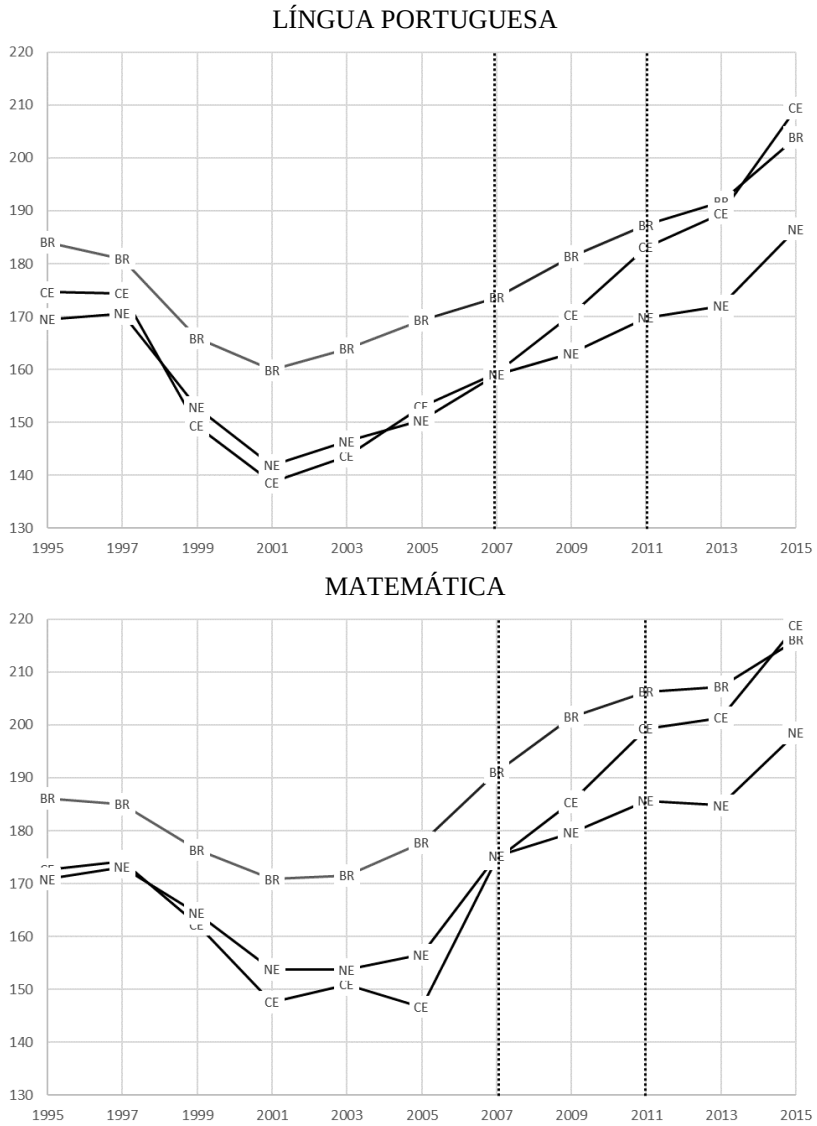
Para identificar possíveis efeitos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre o sistema educacional do Ceará, construímos uma série histórica com os dados do SAEB/Prova Brasil de 1995 a 2015[109], utilizando a média e o desvio padrão das proficiências dos estudantes de escolas públicas estaduais e municipais, agregados pelo Estado do Ceará, pela Região Nordeste e pelo Brasil. Através dessa série histórica verificaremos a evolução dos resultados das redes, com o propósito de identificar possíveis mudanças decorrentes da introdução do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público do Ceará.

Nos gráficos que se seguem, as linhas verticais (pontilhadas) identificam as duas principais intervenções ocorridas na educação cearense: o PAIC, em 2007, e o Prêmio Escola Nota Dez, anunciado em 2010 e colocado em prática a partir de 2011 para o 5º ano do ensino fundamental. A inclusão do PAIC se justifica porque sua introdução, antes do Prêmio, marca oinício de uma trajetória de crescimento dos resultados educacionais do Ceará, o que pode ser um fator de confusão para uma correta estimação dos efeitos do Prêmio Escola Nota 10.

[109]O SAEB é uma avaliação bianual realizada pelo INEP desde 1995, que conta com os dados amostrais para todas as redes do país. Desde 2005, passou a ser realizado juntamente com a Prova Brasil, uma avaliação também bianual, porém censitária. Ambas avaliações utilizam a mesma escala, o que permite manter uma única série histórica. Além disso, os dados do SAEB dispõem de pesos amostrais que permitem generalizar seus resultados para a rede escolar, embora não tenham a possibilidade de desagregação por escola, como acontece na Prova Brasil. Os dados utilizados neste trabalho abrangem os resultados de proficiência do SAEB de 1995 a 2005 ponderados por pesos amostrais, e os dados censitários da Prova Brasil de 2007 a 2015 e é representativa de toda a rede pública municipal e estadual do Ceará, da Região Nordeste e do Brasil. Os resultados dos estudantes das escolas federais e as escolas particulares foram excluídas da amostra.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Gráfico 7: Proficiência média em língua portuguesa e matemática dos estudantes das redes do Ceará, Região Nordeste e Brasil na série histórica do SAEB/Prova Brasil – 1995 a 2015



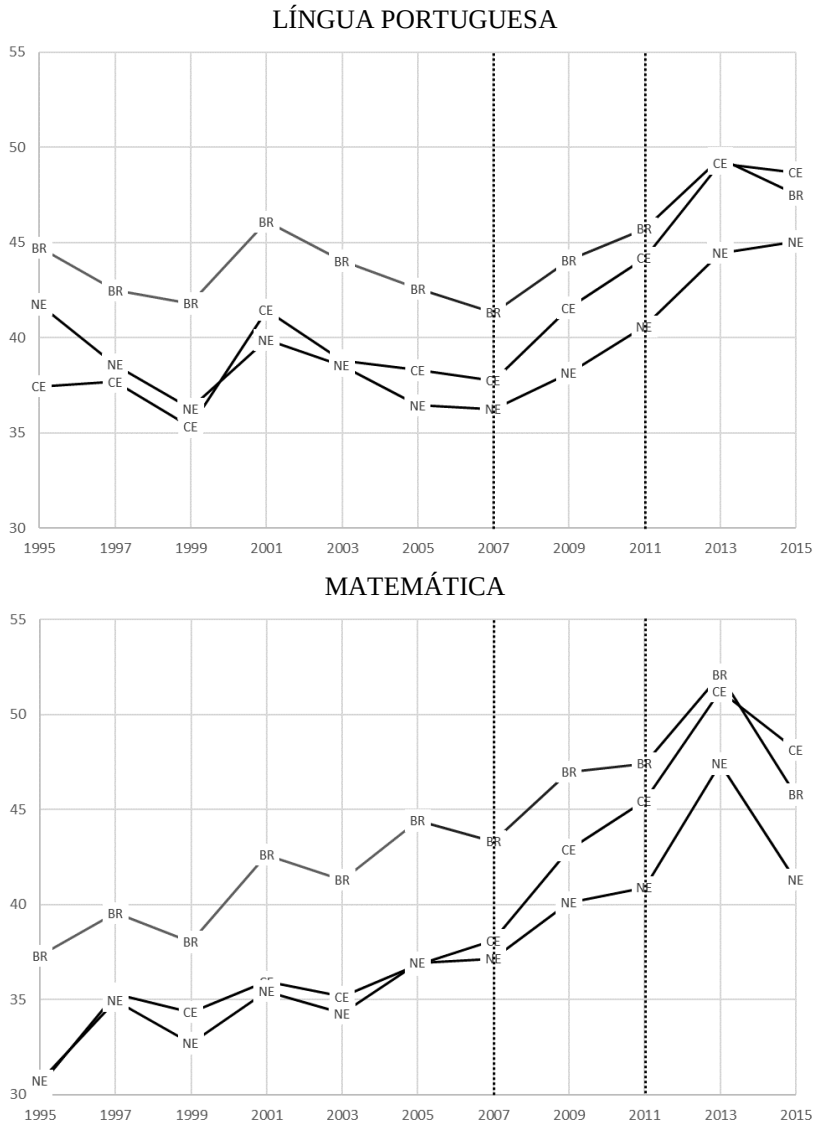
Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SAEB. Fonte: INEP

No conjunto de gráficos acima observa-se que a partir da entrada em vigor do PAIC em 2007 ocorre um progressivo descolamento dos resultados do Estado do Ceará da média da Região Nordeste em direção à média brasileira, tanto em língua portuguesa quanto em matemática. A avaliação que sucede à introdução do Prêmio(2013) é marcada por uma pequena desaceleração, com retomada de crescimento já na avaliação seguinte(2015). Por ora, exclui-se a hipótese de que essa flutuação nos resultados da rede cearense tenha sido causada pela introdução do Prêmio, uma vez que essa desaceleração, no mesmo período, também é observada nas médias nordeste e nacional.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

No conjunto de gráficos a seguir, apresentamos os desvios padrão das proficiências dos estudantes, agregados para o Estado do Ceará, Região Nordeste e Brasil, com objetivo de identificar possíveis efeitos do Prêmio sobre a desigualdade educacional no Ceará.

Gráfico 8: Desvio Padrão das proficiências em língua portuguesa e matemática dos estudantes das redes do Ceará, Região Nordeste e Brasil na série histórica do SAEB/Prova Brasil – 1995 a 2015



Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SAEB. Fonte: INEP

Em linhas gerais, a tendência dos resultados de desvio padrão é um pouco parecida com a dos resultados de proficiência. Entre 1995 e 2007, os desvios padrão da rede do Ceará e do Nordeste seguem próximos. A partir de 2007, com a introdução do PAIC, a desigualdade entre os estudantes da rede pública do Ceará começa a subir

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

paulatinamente, se aproximando da média nacional. Assim como nos resultados de proficiência, a tendência posterior ao ano de introdução do Prêmio (2011) éparecida tanto para o Ceará, quanto para o Nordeste e o Brasil, não permitindo identificar um padrão imposto pela introdução do Prêmio.

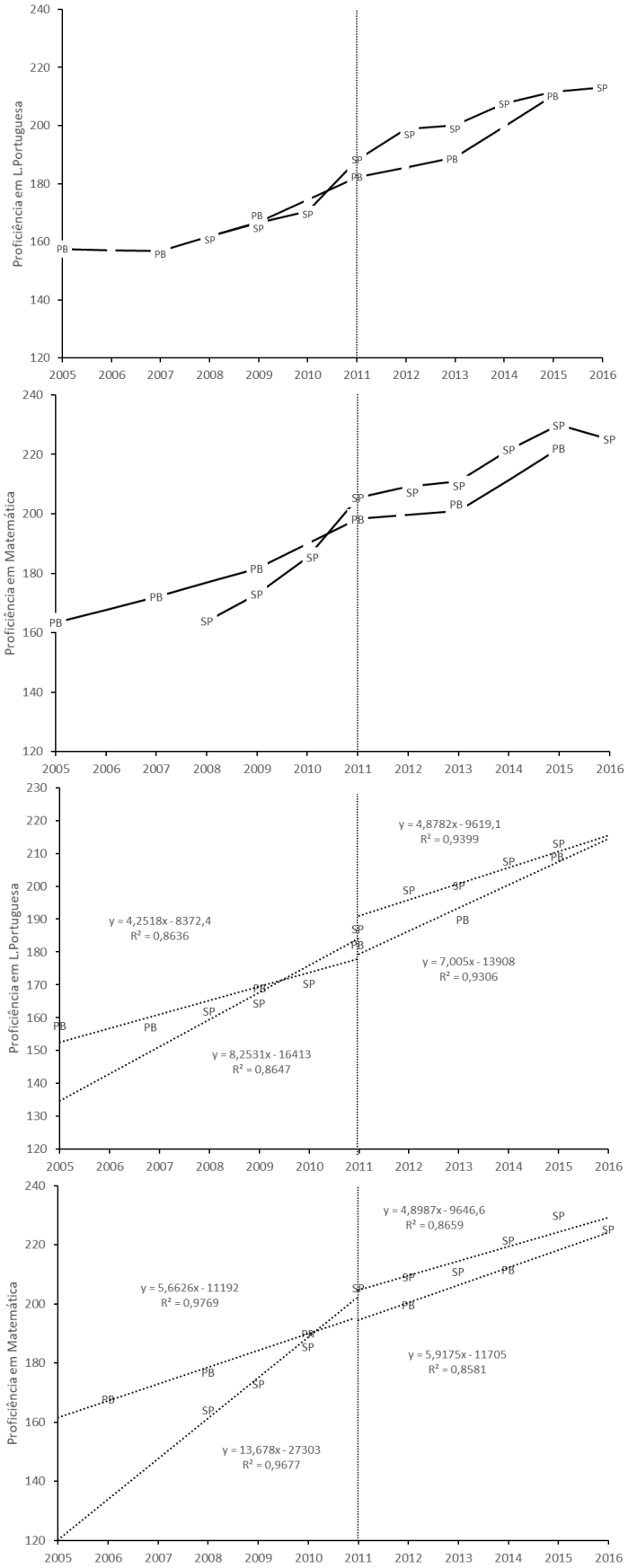
Muito embora a série histórica seja eficaz em demonstrar os efeitos do PAIC, o pequeno número de observações entre o início do PAIC e a introdução do Prêmio Escola Nota Dez dificulta uma correta distinção entre as tendências resultantes dos dois programas. A falta, ainda, de mais observações após a introdução do Prêmio não nos permite ter clareza sobre os impactos resultantes do Prêmio sobre os indicadores da rede. Embora a literatura recomende a não utilização de avaliações vinculadas à incentivos de programas aos quais se pretende investigar, optou-se por realizar algumas análises com dados do SPAECE, contrapondo-os aos resultados da Prova Brasil, uma vez que a avaliação estadual fornece resultados anuais em sua série histórica, o que facilita a verificação de eventuais mudanças nas tendências anteriores e posteriores ao Prêmio[110].

No conjunto de gráficos a seguir, os resultados do SPAECE entre os anos de 2008 e 2016, agregados por escola, estão identificados pela sigla SP. Para fins de comparação, incluímos uma segunda linha com os resultados da Prova Brasil também agregados por escola, para os anos de 2005 a 2015 e identificados pela sigla PB. Os resultados são apresentados sob duas formas: primeiro, com a apresentação da evolução dos resultados ano a ano e, posteriormente, com linhas tendenciais com descontinuidade entre o período anterior e posterior à introdução do Prêmio Escola Nota Dez.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[110] Nossos testes de correlação de Pearson sobre os resultados das escolas cearenses na Prova Brasil e no SPAECE estimaram uma correlação superior a 0,80, o que pode ser considerado forte.

Grafico 9: Proficiência média das escolas em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e no SPAECE – 2005 a 2015.



Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SPAECE.
Fonte: INEP e SEDUC-CE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Embora as duas séries históricas tenham o mesmo número de avaliações no período que antecede a introdução do Prêmio, a série histórica do SPAECE cobre a metade dos anos que cobre a Prova Brasil. Ainda assim, é possível verificar algumas tendências na comparação entre as duas avaliações. Em primeiro lugar, os resultados do SPAECE seguem abaixo dos resultados da Prova Brasil nos anos que antecedem a introdução do Prêmio no 5º ano do ensino fundamental. Após a intervenção, os resultados do SPAECE mudam de patamar, seguindo acima dos resultados da Prova Brasil.

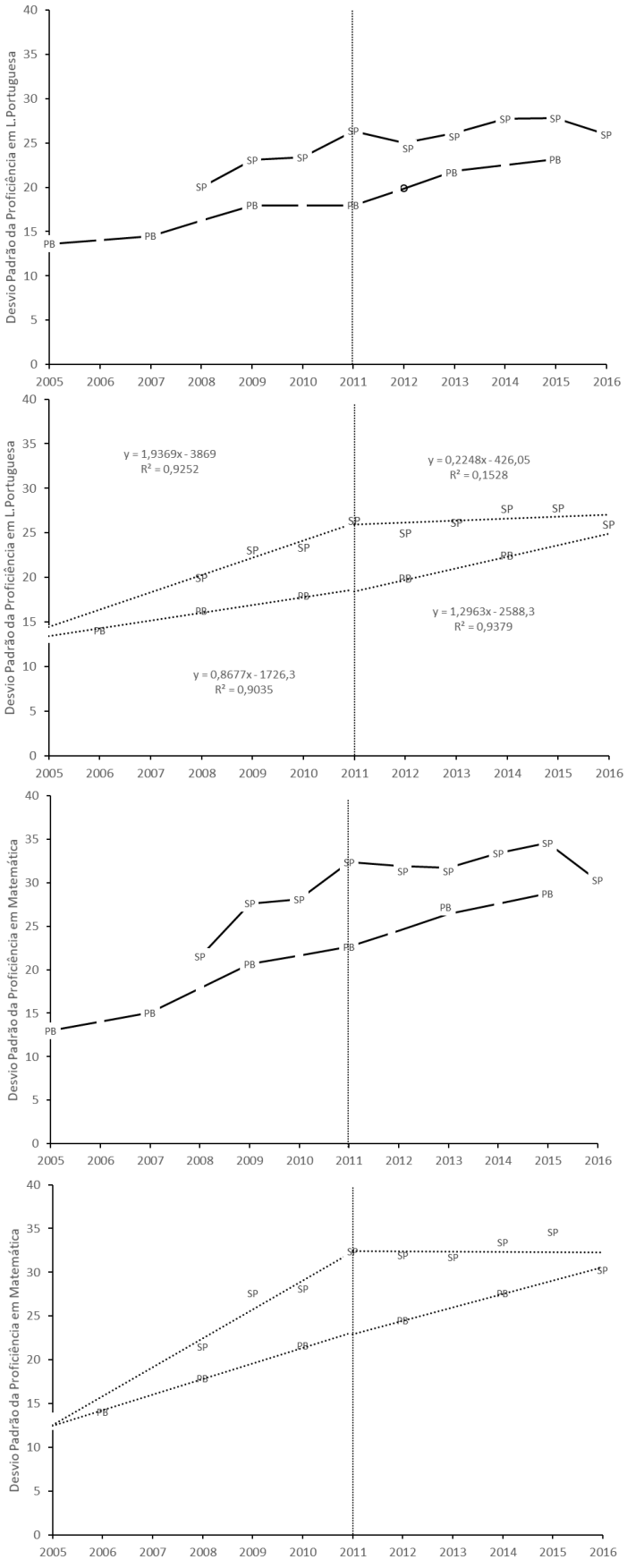
Além disso, a introdução do programa na rede parece representar uma mudança de intercepto nos resultados de língua portuguesa em cerca de 6 pontos de proficiência. Esse fenômeno não é observado nos resultados da Prova Brasil e nem em matemática em ambas as provas. Apesar disso, os resultados da Prova Brasil de língua portuguesa parecem apontar para um crescimento mais consistente a partir do ano de introdução do Prêmio. Essa tendência não se reproduz nos resultados de matemática, cuja tendência parece não ser afetada pela intervenção.

Para além dos impactos sobre desempenho, outra preocupação frequentemente citada na literatura sobre *accountability* educacional é o potencial desses programas em aumentar as desigualdades. As críticas recaem sobre os desenhos que envolvem formas de competição entre escolas baseadas em rankings, como é o caso do Prêmio Escola Nota Dez. O risco envolvido é que a competição estimule as escolas com maiores chances, ao passo que todas as demais ficariam para trás, não conseguindo acompanhar o crescimento.

Para verificar esses possíveis impactos, acrescentamos em nossa análise o desvio padrão das médias das escolas como um indicador de equidade da rede. Como nos gráficos anteriores, o conjunto a seguir apresenta resultados tanto para o SPAECE quanto para Prova Brasil.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Grafico 10: Desvio padrão dos resultados das escolas em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e no SPAECE – 2005 a 2015.



Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SPAECE.
Fonte: INEP e SEDUC-CE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

No conjunto de gráficos acima, se observa uma tendência geral de aumento das desigualdades entre as escolas, no período anterior ao Prêmio, evidenciada pelo aumento do desvio padrão das médias das escolas, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, na Prova Brasil e no SPAECE.

Embora não se verifique uma mudança de intercepto mais profunda em nenhuma das avaliações, os resultados do SPAECE apontam para a estabilização da desigualdade entre as escolas, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, após a introdução do Prêmio.

Os resultados da Prova Brasil, por sua vez, parecem não sofrer grande influência com a introdução do Prêmio e seguem a tendência de subida. A continuação da escalada dos resultados da Prova Brasil juntamente com estabilização dos resultados do SPAECE, na vigência do Prêmio, aponta para a convergência dos níveis de desigualdade entre as duas provas.

Em suma, analisando as alterações nos resultados para a 5ª série do Ensino Fundamental, observa-se um impacto positivo de cerca de 6 pontos de proficiência no SPAECE de língua portuguesa, que não se reproduz nos resultados de matemática. No que diz respeito aos impactos do Prêmio sobre os indicadores de equidade da rede, não foram observadas alterações no intercepto do desvio-padrão, embora a introdução do Prêmio rompa com uma tendência de crescimento da desigualdade com posterior estabilização do indicador. Em ambos os casos – equidade e eficácia – a série histórica da Prova Brasil não parece se alterar de maneira tão profunda após a introdução do Prêmio, evidenciando que o possíveis efeitos benéficos do SPAECE podem ser, na verdade, atribuídos à vinculação dos resultados do SPAECE aos incentivos do Prêmio.

A próxima seção se dedica à apresentação dos resultados das análises de regressão descontinua, realizadas com dados do SPAECE e da Prova Brasil no nível das escolas. Diferentemente da seção anterior que buscava indícios de impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre os indicadores de eficácia e equidade da rede, o objetivo destas análises é verificar os possíveis impactos dos incentivos dados em cada edição do Prêmios sobre os resultados de eficácia e equidade das escolas participantes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

4.3 Impactos do Prêmio Escola Nota Dez sobre as Escolas

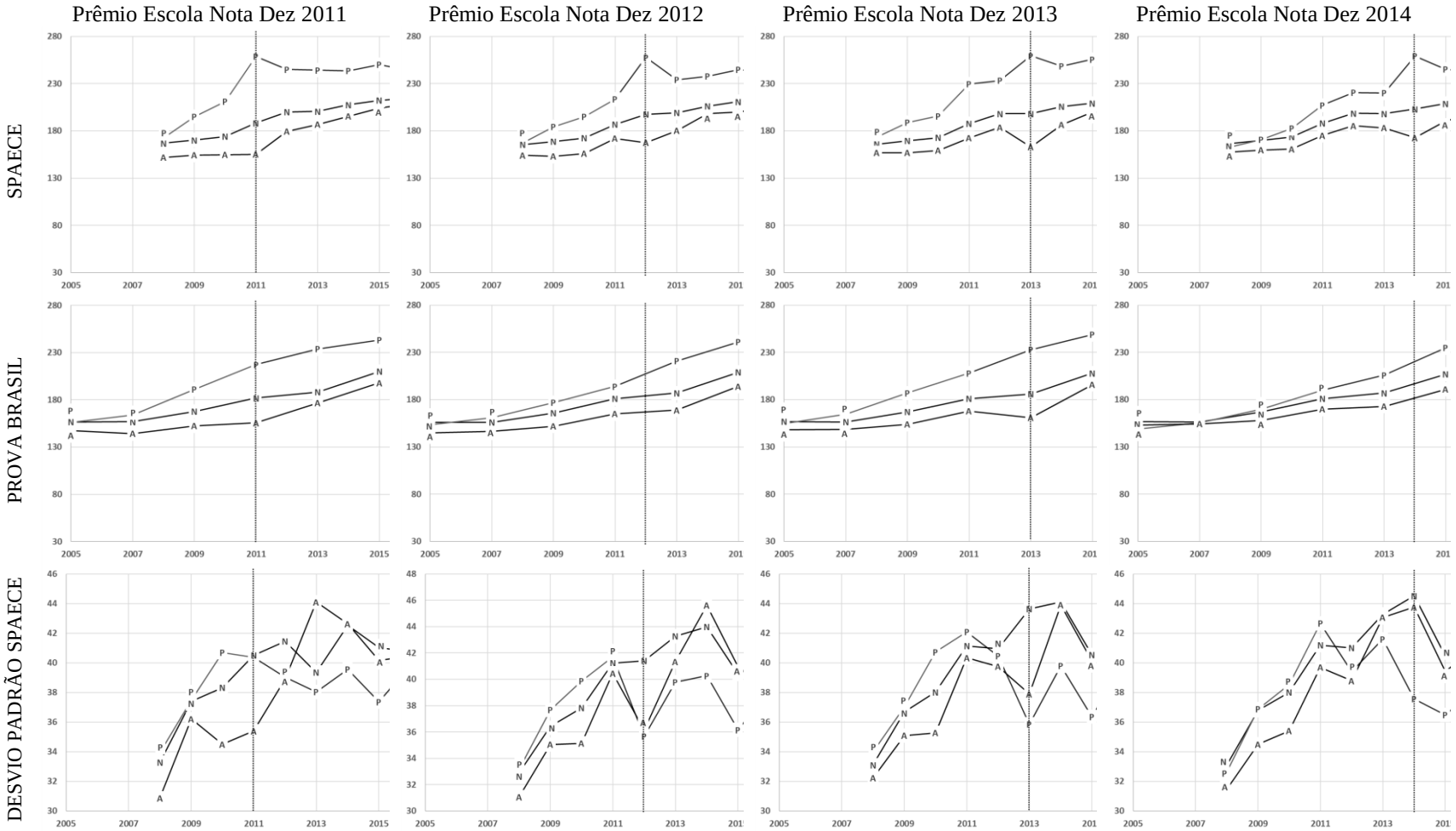
Esta seção é dedicada a analisar os impactos dos incentivos do Prêmio Escola Nota Dez sobre as escolas participantes em quatro edições do programa: 2011, 2012, 2013 e 2014. A primeira parte dessa seção consiste em uma revisão descritiva dos resultados das amostras utilizadas no trabalho, com intuito de perceber as tendências nos resultados das escolas premiadas e apoiadas em comparação às demais escolas, antes e depois do Prêmio, e nos diversos momentos que caracterizam o ciclo de uma edição. Com base nesse entendimento sobre a evolução das notas de cada grupo, na sequência, faremos a análise de regressão descontínua, com intuito de mensurar os impactos do Prêmio Escola Nota Dez sobre as escolas participantes.

As análises a seguir estão estruturadas de acordo com o delineamento de pesquisa apresentado no capítulo 3[111]. As quatro edições do Prêmio Escola Nota Dez estão dispostas em conjunto, a fim de permitir uma clara identificação de padrões entre as diferentes edições consideradas na pesquisa. Os resultados de proficiência média das escolas no SPAECE (2008-2016) e na Prova Brasil (2005-2015) são apresentados em conjunto, com objetivo de permitir identificar as concordâncias e discordâncias entre as duas avaliações. O desvio padrão médio dos estudantes nas escolas do SPAECE também é apresentado com intuito de verificar a influência do programa sobre a desigualdade entre estudantes dentro da escola. A letra P identifica as escolas premiadas, a letra N as escolas não premiadas/não apoiadas e a letra A as escolas apoiadas para cada edição do Prêmio. Os resultados das escolas não premiadas/não apoiadas servem como contrafactual, indicando o resultado esperado para as escolas premiadas e apoiadas, caso não tivessem sido expostasaos estimulos do Prêmio. A linha vertical indica o resultado no ano da Premiação. Em outras palavras o resultado em O_0, a avaliação utilizada para compor o indicador que define a concessão do prêmio ou apoio às escolas.

[111] Seção 3.2

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

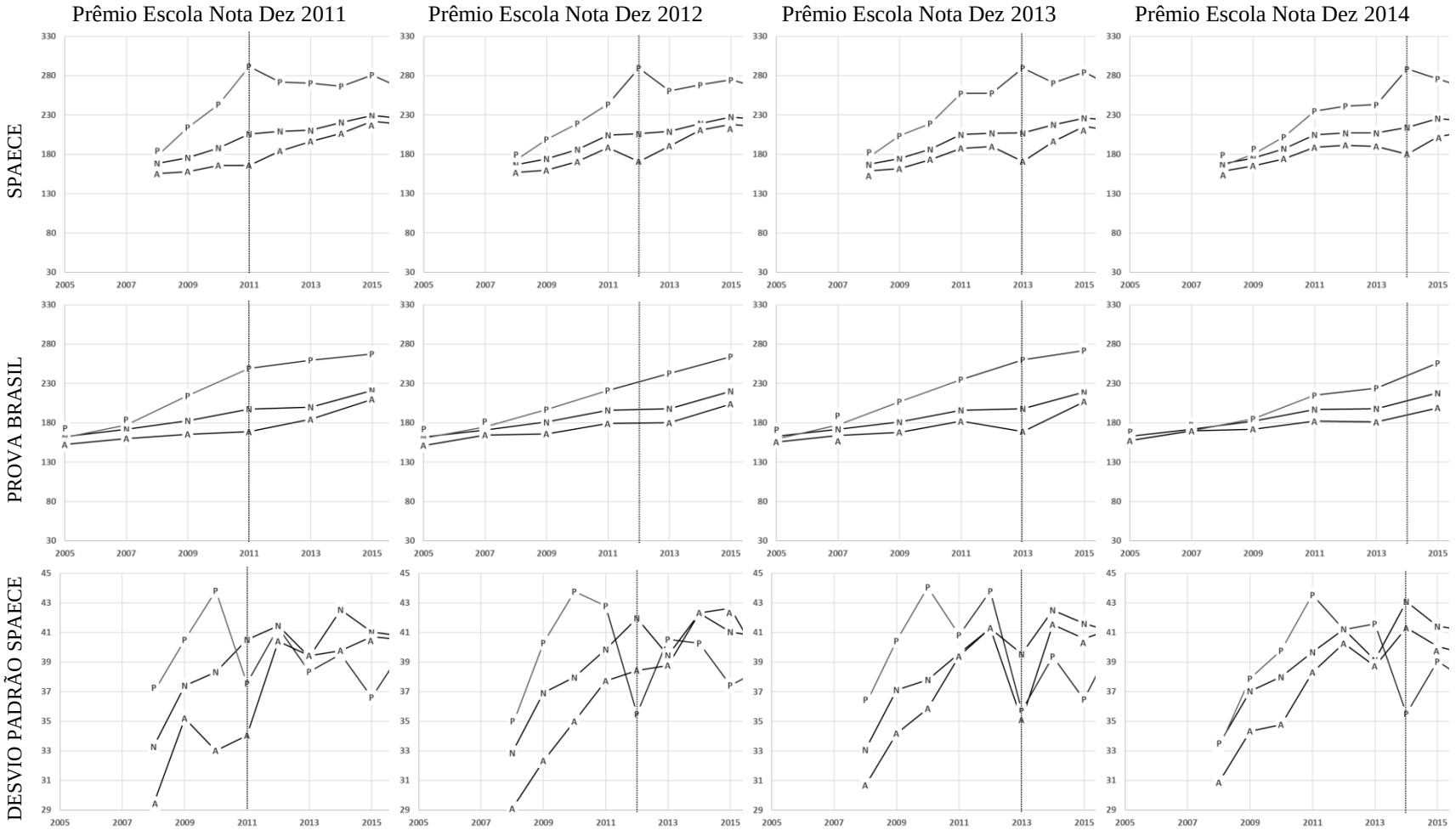
Gráfico 11: Proficiência média e desvio padrão das escolas em língua portuguesa no SPAECE e na Prova Brasil - Prêmios 2011 a 2014



Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SPAECE.
Fonte: INEP e SEDUC-CE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Gráfico 12: Proficiência média e desvio padrão das escolas em matemática no SPAECE e na Prova Brasil - Prêmios 2011 a 2014



Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SPAECE.
Fonte: INEP e SEDUC-CE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Os padrões observados nos gráficos do SPAECE, tanto para língua portuguesa quanto para matemática, coincidem entre as quatro edições do prêmio. Neles se observam os três grupos – escolas premiadas, escolas apoiadas e escolas não premiadas/não apoiadas – iniciando em 2008 em patamares muito próximos entre si, em torno dos 170 pontos, e diferenciando-se em suas trajetórias ao longo do tempo.

Na avaliação anterior à concessão do prêmio, as escolas premiadas apresentam um forte crescimento que atinge o ápice em torno dos 270 pontos, exatamente no ano em que alcançam a colocação necessária para receber a premiação (O_0). Este é o maior crescimento registrado entre essas escolas até o final da série, o que fortalece a hipótese de que as escolas se esforçam em busca dos incentivos do prêmio[112].

Por outro lado, a avaliação posterior à conquista do prêmio aponta para uma queda entre 10 e 25 pontos nos resultados das escolas premiadas. Isso denota um possível fenômeno de regressão à média, muito provavelmente provocado pela utilização de resultados extremos na composição do grupo beneficiário[113]. Se ignorarmos o pico observado no ano da premiação (O_0), a linha aponta para a continuidade do crescimento, com posterior estabilização em um patamar mais alto alcançado no ano da premiação. Nem mesmo a necessidade de cumprimento das metas na segunda avaliação após a concessão do prêmio (O_2) parece provocar um novo pico nos resultados das escolas premiadas.

Vistos sob esta perspectiva, os resultados posteriores ao prêmio parecem apenas acomodar-se à trajetória de crescimento original, que se assemelha muito ao padrão observado na Prova Brasil, onde a tendência dos resultados não parece ter sido alterada pelos incentivos da premiação.

As escolas apoiadas, por sua vez, iniciam sua trajetória um pouco abaixo das não premiadas/não apoiadas. Seus resultados prosseguem de maneira muito próxima até a avaliação que define a condição da escola como apoiada. Neste ano, o fenômeno de regressão à média parece se repetir em sentido inverso ao das escolas premiadas, provavelmente pelos mesmos motivos apontados anteriormente: a seleção de escolas com resultados extremos para beneficiamento com o apoio. Assim, os resultados que sucedem o ano do apoio apontam para uma forte convergência em direção ao resultado das escolas não premiadas/não apoiadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

---

[112] Há de se observar que isto que chamamos de "esforço pelo prêmio" não deve ocorrer apenas entre as escolas premiadas, mas com todas as escolas em que os agentes enxergam alguma chance de premiar, conforme descrito no capítulo 2, seção 2.6.5.

[113] Testes realizados com série histórica dos resultados das 150 escolas melhor posicionadas no ano de 2009, que não tem edição do Prêmio, apontam para o mesmo fenômeno, fortalecendo a hipótese da regressão à média.

O padrão de crescimento das proficiências dessas escolas apresenta maior força sobretudo nos dois primeiros anos após o prêmio, coincidindo com a avaliação em que é cobrada pelo cumprimento das metas. Esse fator é corroborado pelo crescimento observado também nas edições da Prova Brasil posteriores ao Prêmio.

Os padrões observados nos resultados das escolas apoiadas reforçam a hipótese de que, ao contrário das escolas premiadas que empenham esforços antes de ganhar o prêmio, as escolas apoiadas se empenham mais após a introdução dos incentivos, muito provavelmente como forma de prestação de contas em função da posição desconfortável em que foram colocadas[114] e/ou pelo cumprimento das metas e/ou pela consecução da segunda parcela dos recursos prometidos[115].

No que tange ao desvio padrão no SPAECE, apesar de muita variação nos resultados, é possível identificar dois padrões. Em um primeiro momento observa-se um crescimento das desigualdades dos resultados dos estudantes dentro das escolas nos três grupos – escolas premiadas, apoiadas e não premiadas/ não apoiadas – de 2008 até aproximadamente 2011, ano que marca a introdução do Prêmio Escola Nota Dez na 5ª série do ensino fundamental. Após isso, a variação continua ocorrendo, mas não mais o crescimento da desigualdade. Os resultados do desvio padrão passam a oscilar numa faixa em torno dos 40 pontos.

Observa-se também, principalmente entre as escolas premiadas, uma forte redução no desvio padrão dos resultados dos estudantes justamente no ano que atingem o prêmio, com crescimento no ano seguinte. O mesmo vale é verificado também nos desvios padrão das escolas apoiadas em 2013, em ambas as disciplinas, e em 2012, em matemática. Chama atenção, ainda, o fato de não se observar esse mesmo fenômeno entre os resultados das escolas não premiadas/não apoiadas nas diversas edições do Prêmio Escola Nota Dez.

As escolas apoiadas também apresentam uma tendência de crescimento do desvio padrão nos anos anteriores ao apoio que, no entanto, fica na maioria das vezes em um patamar abaixo do desvio padrão dos demais grupos. A convergência dos resultados

[114] A depender dos mecanismos de como isso é realizado dentro dos municípios. A nosso ver, as poucas entrevistas que realizamos nos levam a caracterizar esse componente da política como uma forma de *accountability* educacional que força a escola à responsividade, haja vista que a escola precisa se mobilizar em resposta às pressões da secretaria municipal (horizontal) e/ou da sua comunidade próxima (vertical), quando sua condição é divulgada publicamente.

[115] Com exceção de 2013 que, após convergir, apresenta um aumento da diferença no último ano. Mais uma vez, é necessário aguardar mais resultados para saber se se trata de uma tendência ou apenas uma variação aleatória dos resultados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

das escolas apoiadas com os demais grupos se dá principalmente após o apoio, onde o primeiro e o segundo ano registram um forte aumento da desigualdade interna[116].

As descrições apresentadas até aqui – conjunto de gráficos 11 e 12 – são úteis para verificara existência de padrões, recorrências e até mesmo contrastar as tendências existentes entre as edições do Prêmio. No entanto elas carecem de significância estatística que permitam compreender o que é, de fato, um efeito do Prêmio ou o que se trata de variação aleatória. Por este motivo adicionamos ao estudo uma análise de descontinuidade na regressão com objetivo de mensurar as magnitudes dos efeitos da premiação e do apoio nas escolas, conforme explicitado no capítulo de métodos.

O modelo de descontinuidade na regressão apresentado aqui se utiliza de oito variáveis, todas agregadas ao nível das escolas: proficiência em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e no SPAECE, desvio padrão dos resultados dos alunos dentro das escolas nestes mesmos testes de língua portuguesa e matemática do SPAECE e percentual de alunos no nível adequado em língua portuguesa e matemática no SPAECE. O modelo, especificado na seção de métodos, faz uma comparação dos resultados das escolas premiadas *vis-à-vis* os dos demais grupos e dos resultados das escolas apoiadas-*vis-à-vis* aos demais grupos.

O coeficiente b, apresentado na tabela, diz respeito ao impacto do prêmio nas escolas premiadas ou nas apoiadas em contraste aos resultados das escolas não premiadas/nãoapoiadas. Em outras palavras, é o resultado esperado para as escolas não contempladas, caso tivessem sido contempladas com o prêmio ou apoio.

Os resultados estão resumidos na tabela a seguir:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

[116]Mas nem sempre, como é o caso da edição de 2014.

Tabela 7: Coeficientes dos impactos do Prêmio Escola Nota Dez 2011 e 2012

				O-1		O1		O2		O3		O4		O5	
				B	Erro	B	Erro	B	Erro	B	Erro	B	Erro	B	Erro
Prêmio Escola Nota Dez 2011	Premiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	2,0	3,0	-1,8	3,1	1,8	3,6	-7,7	4,0	-2,1	4,6	-3,5	4,1
				Prova Brasil	7,2	** 2,3			7,8	* 3,6			-9,9	* 4,5		
			Matemática	SPAECE	-4,2	3,7	-3,5	4,2	3,7	4,7	-11,8	* 5,0	-0,5	5,5	-2,2	4,8
				Prova Brasil	7,1	* 2,9			10,4	* 4,4			-11,2	* 5,5		
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	4,8	*** 1,1	-2,1	1,1	-6,5	*** 1,2	-3,0	* 1,3	0,9	1,2	-0,1	1,2
				Nivel Adequado	-1,6	2,1	-3,3	2,8	1,3	3,0	-6,6	3,4	-0,8	3,8	-2,1	3,7
			Matemática	Desvio Padrão	4,5	*** 1,3	-2,5	* 1,3	-5,4	*** 1,3	-3,3	* 1,4	-1,4	1,5	-0,4	1,3
				Nivel Adequado	-8,0	*** 2,4	0,3	3,2	5,3	3,7	-8,0	* 4,1	2,7	4,5	-0,6	4,1
	Apoiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	4,8	* 1,9	-2,5	1,9	4,7	* 2,3	6,0	* 2,5	9,3	** 2,8	9,6	*** 2,7
				Prova Brasil	9,3	*** 1,4			5,6	* 2,4			5,9	* 2,9		
			Matemática	SPAECE	3,0	2,2	-0,5	2,5	9,4	*** 2,8	9,3	** 3,2	15,0	*** 3,5	11,3	*** 3,1
				Prova Brasil	6,1	*** 1,6			5,5	* 2,8			13,0	*** 3,5		
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	1,5	* 0,8	-2,2	** 0,8	1,1	0,8	-2,4	** 0,8	-1,5	0,8	-1,7	* 0,8
				Nivel Adequado	-1,8	1,2	1,4	1,7	6,3	*** 1,8	6,3	** 2,2	9,7	*** 2,4	8,9	*** 2,4
			Matemática	Desvio Padrão	1,5	0,8	-0,2	0,8	0,9	0,8	-3,2	*** 0,9	-1,5	1,0	-0,5	0,9
				Nivel Adequado	-3,7	** 1,3	5,7	** 1,9	10,6	*** 2,2	9,3	*** 2,6	14,6	*** 2,9	10,1	*** 2,6
Prêmio Escola Nota Dez 2012	Premiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	11,5	** 3,6	-6,7	4,4	-14,0	** 5,2	-10,7	5,9	-5,0	4,9		
				Prova Brasil	16,9	*** 3,4	-6,0	4,4			-12,0	* 5,6				
			Matemática	SPAECE	11,1	* 4,5	-9,2	5,8	-10,4	6,3	-6,0	7,2	-2,0	5,6		
				Prova Brasil	16,4	*** 4,3	-8,7	5,5			-11,6	* 5,6				
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	2,3	1,3	-2,7	* 1,4	0,9	1,5	-1,2	1,6	-1,2	1,5		
				Nivel Adequado	8,7	** 3,0	-4,8	3,7	-11,5	** 4,3	-7,9	4,9	-5,0	4,4		
			Matemática	Desvio Padrão	2,1	1,4	-2,1	1,6	1,1	1,7	1,9	1,9	-0,1	1,5		
				Nivel Adequado	4,0	3,6	-2,5	4,7	-5,3	5,0	-3,8	5,7	-2,8	4,8		
	Apoiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	-2,3	4,6	0,5	4,9	8,9	5,9	-4,1	6,5	-10,0	5,8		
				Prova Brasil	0,0	4,6	-5,7	5,1			-12,7	7,2				
			Matemática	SPAECE	-3,6	5,7	6,6	6,2	19,8	** 7,4	5,8	8,3	-6,9	6,9		
				Prova Brasil	-3,4	5,6	-0,8	6,1			-8,5	8,8				
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	-0,4	1,7	-1,9	1,9	-3,0	1,9	-0,1	2,0	-2,4	2,0		
				Nivel Adequado	-5,1	3,7	2,4	4,1	12,5	* 5,0	1,5	5,7	-4,8	5,3		
			Matemática	Desvio Padrão	2,1	1,8	-0,4	1,8	-3,6	2,1	-4,5	* 2,3	-5,1	* 2,0		
				Nivel Adequado	-7,2	4,5	9,8	* 4,9	18,7	** 6,0	5,5	6,7	-1,3	5,8		

*** p < 0,001, ** p <0,01 , * p< 0,05

Elaboração do Autor com base nos dados da Prova Brasil e do SPAECE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Tabela 8: Coeficientes dos impactos do Prêmio Escola Nota Dez 2013 e 2014

				O-1		O1		O2		O3		O4		O5	
				B	Erro	B	Erro	B	Erro	B	Erro	B	Erro	B	Erro
Prêmio Escola Nota Dez 2013	Premiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	0,3	3,4	-4,9	4,1	1,0	4,5	1,7	4,2				
				Prova Brasil	1,1	3,0			0,5	4,8						
			Matemática	SPAECE	1,3	4,5	-9,9	* 4,8	-3,3	5,4	-3,0	5,0				
				Prova Brasil	1,1	3,6			3,0	5,7						
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	2,0	1,2	-1,1	1,3	-0,9	1,3	-1,6	1,3				
				Nivel Adequado	-0,5	3,0	-2,0	3,5	1,3	3,8	0,8	3,8				
			Matemática	Desvio Padrão	-0,1	1,3	-1,2	1,5	-1,9	1,6	-0,9	1,4				
				Nivel Adequado	-3,4	3,6	-5,5	4,0	-2,7	4,3	0,9	4,3				
	Apoiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	-2,4	1,8	1,8	2,1	9,8	*** 2,3	2,5	2,2				
				Prova Brasil	3,9	** 1,4			5,4	* 2,4						
			Matemática	SPAECE	-6,5	** 2,3	6,5	* 2,6	15,4	*** 2,9	5,5	* 2,7				
				Prova Brasil	1,9	1,7			10,4	*** 2,9						
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	1,4	* 0,7	-1,6	* 0,8	-1,7	* 0,7	-0,9	0,8				
				Nivel Adequado	-3,8	* 1,6	3,1	1,8	9,6	*** 2,0	3,0	2,0				
			Matemática	Desvio Padrão	-0,4	0,8	-1,4	0,8	-2,0	* 0,9	0,3	0,8				
				Nivel Adequado	-10,0	*** 1,8	8,6	*** 2,1	15,3	*** 2,4	6,5	** 2,3				
Prêmio Escola Nota Dez 2014	Premiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	9,5	*** 2,7	-11,8	*** 3,3	-1,6	3,3						
				Prova Brasil	12,5	*** 2,9	-10,9	** 3,4								
			Matemática	SPAECE	7,2	* 3,4	-10,5	** 4,0	1,2	3,7						
				Prova Brasil	12,5	*** 3,5	-11,6	** 4,2								
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	2,8	** 1,1	-0,9	1,0	-2,9	** 1,0						
				Nivel Adequado	8,4	*** 2,3	-8,6	** 2,9	-3,0	2,9						
			Matemática	Desvio Padrão	0,8	1,1	-0,6	1,3	-4,2	*** 1,1						
				Nivel Adequado	3,1	2,7	-7,4	* 3,3	2,9	3,2						
	Apoiadas	Desempen.	L.Portuguesa	SPAECE	11,7	6,2	3,7	6,5	-5,6	6,8						
				Prova Brasil	5,0	8,9	-1,0	6,6								
			Matemática	SPAECE	4,3	7,7	7,7	8,4	0,9	7,8						
				Prova Brasil	-0,7	10,2	7,6	8,0								
		Equidade	L.Portuguesa	Desvio Padrão	6,0	* 2,5	-4,5	* 2,2	-7,0	** -2,3						
				Nivel Adequado	1,1	5,3	9,4	5,8	-2,2	6,2						
			Matemática	Desvio Padrão	5,0	* 2,5	-5,2	* 2,6	-9,1	*** 2,5						
				Nivel Adequado	-8,0	6,3	13,6	* 7,0	3,0	6,6						

*** p < 0,001, ** p <0,01 , * p< 0,05

Elaboração do Autor com base nos dados da Prova Brasil e do SPAECE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

4.3.1 Impactos sobre o desempenho – Escolas Premiadas

O ponto de partida desta análise é uma correlação do IDE em O_0 – o indicador que determina a condição das escolas como premiadas, apoiadas ou não apoiadas/não premiadas – em cada edição do Prêmio, com as proficiências das escolas em língua portuguesa e matemática na avaliação imediatamente anterior (O_{-1}).

É importante frisar que isto não é uma análise de descontinuidade propriamente dita. A análise de descontinuidade na regressão pressupõe um ponto de corte e a comparação dos resultados posteriores. Neste caso, ocorre a partir do momento em as escolas recebem premio ou apoio, e as comparações são realizadas entre quem ganhou e quem não ganhou, próximo ao ponto de corte. No caso de um momento anterior, esse ponto de corte não existe, pois a expectativa de ganhar não está circunscrita a quem ganhou. Utilizaremos os resultados dessa relação como uma aproximação possível, portanto deve ser vista com cautela[117].

Na Prova Brasil se observa um crescimento médio entre 7 pontos e 16 pontos (edição de 2011 e 2014) para ambas as disciplinas. A mesma comparação no SPAECE aponta para um impacto parecido: entre 7 pontos em matemática, edição de 2014, e 11 pontos nas duas disciplinas, na edição de 2012.

A tendência observada nesses resultados indica que os impactos positivos do prêmio estão, em sua maioria, concentrados nesta primeira avaliação em relação à avaliação anterior. Quando correlacionado com avaliações subsequentes da Prova Brasil (O_1, O_2, O_3 e O_4) os resultados significativos parecem apontar na direção de impactos negativos sobre as escolas premiadas, após a recepção do prêmio.

Em todas as edições se observam impactos negativos de cerca de 10 pontos, tanto em língua portuguesa quanto em matemática: em O_1, ano de divulgação do Prêmio, na edição de 2014; em O_3, ano em que as escolas deveriam receber a 2ª parcela do prêmio, na edição de 2012; em O_4, ano posterior à recepção da segunda parcela, na edição de 2011. A única exceção é em O_2, ano em que as escolas precisam cumprir a meta para receber a 2ª parcela do prêmio, que na edição de 2011 apresenta impactos positivos de 8 pontos em língua portuguesa e 10 pontos em matemática.

[117] Apesar de o método não ser eficiente em determinar impactos passados, estamos assumindo o risco dessa avaliação porque nos parece importante discutir o problema do impacto das expectativas nos resultados dos programas de *accountability* educacional baseados em competição.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

No SPAECE observa-se condição parecida. No ano de divulgação do Prêmio (O_1), há impactos negativos de cerca de 10 pontos em matemática, na edição de 2013, e para ambas as disciplinas, na edição de 2014. Além disso, verifica-se impactos também negativos em O_2, na edição de 2012, cerca de 14 pontos em língua portuguesa; e em O_3, na edição de 2011, aproximadamente 12 pontos em matemática.

Subtraindo os impactos subsequentes à divulgação do prêmio (O_1) dos impactos-positivos verificados na avaliação da premiação em relação à O_{-1}, o impacto líquido observado na Prova Brasil ficaria em torno de 1 ponto (edição de 2014) e 5 pontos (edições de 2011 e 2012), língua portuguesa e matemática. No SPAECE, contudo, os impactos seriam negativos em cerca de 3 pontos para as escolas que receberam premiação[118]. Resumindo, tanto a Prova Brasil quanto o SPAECE parecem indicar que parte importante dos ganhos verificados em função do esforço pelo Prêmio em O_{-1} são anulados pelos impactos negativos posteriores à divulgação do Prêmio. Entretanto, as perdas parecem ser maiores no SPAECE. É possível que esses ganhos se devam, em parte, ao fenômeno de regressão à média já exposto, e não apenas ao esforço das escolas para ganhar o prêmio.

4.3.2 Impactos sobre o desempenho – Escolas Apoiadas

Realizamos os mesmos testes correlacionando os resultados de O_{-1} com O_0 entre as escolas apoiadas e não apoiadas/não premiadas e constatamos pelo menos três resultados positivos a favor das escolas apoiadas na Prova Brasil (magnitude máxima de 9,3 e mínima de 3,9 em língua portuguesa, edições de 2011e 2014) e um resultado negativo e um positivo no SPAECE (magnitude de 4,8 pontos em língua portuguesa, na edição de 2011, de- 6,5 pontos em matemática, na edição de 2013).

Observando o crescimento das escolas apoiadas em comparação ao das escolas mais próximas à zona de apoio, observou-se que este impacto positivo provinha de um crescimento maior das escolas apoiadas em comparação aos seus pares mais próximos. Em outras palavras, as escolas apoiadas cresceram mais que seus pares não apoiadas mais próximos da linha de corte, reduzindo suas diferenças em relação ao ano anterior, sem, contudo, ultrapassá-las.

[118]A edição de 2013 foi a única em que não foi possível realizar esse calculo, uma vez que não apresentou resultados significativos para uma mesma avaliação, antes e depois de O0

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Os ganhos mais consistentes para as escolas apoiadas estão concentrados na segunda avaliação após a concessão do apoio (O_2). Os resultados da Prova Brasil apontam ganhos de cerca de 5,5 pontos em matemática e língua portuguesa, na edição de 2011, e em língua portuguesa, na edição de 2013. Neste mesmo ano, verifica-se um impacto positivo em cerca de 10 pontos para matemática nas escolas apoiadas em relação às escolas não contempladas.

Na avaliação posterior ao recebimento da segunda parcela (O_4), os impactos positivos são próximos de 6 pontos em língua portuguesa e alcançam 13 pontos em matemática, na edição de 2011. O fato de ainda não termos acesso à avaliações da Prova Brasil posteriores para outras edições do Prêmio nos impede de inferir se o efeito observado em O_4 se trata de uma tendência ou se está circunscrito apenas ao Prêmio de 2011.

No SPAECE também se observa tendência semelhante. Os impactos mais consistentes estão concentrados sobretudo em O_2, quando atinge cerca de 9,5 pontos em matemática, na edição de 2011, e em língua portuguesa, na edição de 2013. As maiores magnitudes registradas são em matemática: 15 pontos na edição de 2013 e 20 pontos na edição de 2012.

Nas avaliações subsequentes a O_2, as escolas apoiadas continuam apresentando ganhos consistentes para a edição de 2011. Entretanto, esses resultados não se confirmam nas edições de 2012 e 2014, com exceção de matemática na edição de 2013, cujos resultados em O_3 apresentam ganhos médios de 5,5 pontos para as escolas apoiadas.

Em suma, os resultados médios das escolas apoiadas apontam para impactos mais consistentes em O_2, quando as escolas contempladas com o apoio precisam cumprir metas afim de justificarem os recursos recebidos e receberem a segunda parcela. Cabe frisar que os recursos da segunda parcela, além de irem para as escolas apoiadas, têm como incentivo adicional a possibilidade de bonificar os professores das escolas apoiadas, o que não é possível na primeira parcela.

4.3.3 Impactos sobre a equidade – Escolas Premiadas

No que diz respeito a equidade, há aumento da desigualdade, evidenciados pelo impacto sobre o desvio padrão das médias dos estudantes das escolas premiadas em O_0 com relação à O_{-1}: cerca de 4,5 pontos em língua portuguesa e matemática na edição de 2011, e cerca de 3 pontos em língua portuguesa na edição de 2014.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Posterior à divulgação do prêmio, os resultados apontam para redução das desigualdades internas entre as escolas premiadas com relação às demais escolas, até a terceira avaliação do ciclo e sobretudo em O_2, a avaliação em que as escolas precisam cumprir metas para consecução da segunda parcela.

Em O1 é verificado uma redução de aproximadamente 2,5 pontos no desvio padrão dos estudantes das escolas premiadas em matemática, na edição de 2011, e em língua portuguesa, na edição de 2012. Em O_2, na edição de 2014, observa-se uma redução de 3 e 4 pontos percentuais em língua portuguesa e matemática, respectivamente. Ainda em O_2 verifica-se, também, uma redução de cerca de 6,5 pontos em língua portuguesa e 5,5 em matemáticana edição de 2011. Em O_3 é verificada uma redução de cerca de 3 pontos para as duas disciplinas na edição de 2011.

Em síntese, a disputa pelo prêmio parece provocar um aumento na desigualdade entre os estudantes das escolas premiadas em O_0 com relação à O_{-1}. Em compensação, os resultados posteriores à divulgação do prêmio apontam para redução das desigualdades internas destas escolas em relação às demais, especialmente em O_2, edições de 2011 e 2014, quando as escolas se esforçam em cumprir metas para receberem a segunda parcela.

No entanto, compreendemos que não é suficiente perceber como a dispersão entre os alunos se modifica em função do Prêmio, uma vez que a diminuição das desigualdades internas pode ocorrer com queda no desempenho médio dos estudantes da escola, o que não é um resultado desejável. Nos interessa também saber o quanto dessa redução das desigualdades foi atingida com aumento qualitativo da aprendizagem. Para isto utilizamos um segundo indicador em suporte ao desvio-padrão: o percentual de alunos no nível adequado, que nos servirá para perceber o quanto da equidade conseguida pelas escolas premiadas e/ou apoiadas é conseguida com melhoria da eficácia.

No que diz respeito aos impactos sobre o percentual de alunos em nível adequado, observa-se entre O_{-1} e O_0 um aumento de aproximadamente 8 pontos em língua portuguesa, nas edições de 2014 e 2012. Na edição de 2011, pelo contrário, observa-se uma redução, também de 8 pontos, no percentual de alunos no nível adequado em matemática. Nos anos que se sucedem, os resultados significativos apontam para impactos de redução no percentual de alunos no nível adequado em cada avaliação: em O_1, edição de 2014, entre 7,5 e 8,5 nas duas disciplinas; em O_2, edição de 2012, cerca de 11 pontos em língua portuguesa; e em O_3, edição de 2011, 8 pontos em matemática.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Os resultados nos servem para identificar possíveis estratégias das escolas diante dos incentivos do Prêmio. Na edição de 2014 em O_{-1}, por exemplo, os resultados de língua portuguesa em O_0 indicam que o aumento das notas atingido pelas escolas que premiaram fora acompanhado do aumento do percentual de alunos em nível adequado, aumentando a sua eficácia, mas também aumentando a desigualdade interna a partir da maior dispersão dos resultados (atestado através do desvio padrão). Embora os resultados de matemática daquele ano e os de matemática e língua portuguesa dos demais anos não apresentem resultados significativos neste mesmo padrão. Além disso, os resultados de matemática em O_3 na edição de 2011 apontam para queda no SPAECE em cerca de 12 pontos de proficiência, redução das desigualdades internas nas escolas premiadas em cerca de 3 pontos percentuais do desvio padrão, e queda no percentual de alunos no nível adequado em cerca de 8 pontos percentuais.

4.3.4 Impactos sobre a equidade – Escolas Apoiadas

Quando se correlaciona O_0 com O_{-1} observa-se um aumento no desvio padrão entre as escolas apoiadas com relação às demais escolas em O_0, em torno de 1,5 pontos em língua portuguesa, nas edições de 2011 e 2013, e cerca de 5,5 pontos em português e matemática, na edição de 2014. Estes resultados parecem indicar que estas escolas, internamente, estavam se tornando mais desiguais que seus pares não apoiados, antes de receberem o apoio.

Nos anos que se seguem, os resultados significativos indicam uma tendência de redução das desigualdades internas nessas escolas em relação às escolas não apoiadas. Em O_1, cerca de 2 pontos a menos em língua portuguesa, na edição de 2011 e 2013, e 5 pontos a menos em língua portuguesa e matemática, na edição de 2014. Em O_2, cerca de 2 pontos a menos na edição de 2013 e 8 pontos a menos na edição de 2014, em ambas para português e matemática. Em O_3, cerca de 3 pontos a menos em língua portuguesa e matemática, na edição de 2011, e 4,5 pontos e matemática, na edição de 2012. Observa-se, também, redução das desigualdades em O_4 e O_5 nas edições de 2011, cerca de 5 pontos em matemática, e na edição de 2012, cerca de 2 pontos em língua portuguesa.

No que diz respeito aos indicadores de equidade com eficácia dessas escolas, observa-se, em O_0 com relação a O_{-1}, uma redução de aproximadamente 4 pontos percentuais no total de alunos em nível adequado em matemática, na edição de 2011, e em língua portuguesa, na edição de 2013. Na edição de 2013, inclusive, os resultados do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

SPAECE apontam para uma redução de 10 pontos percentuais no total de alunos no nível adequado em matemática.

Nos anos seguintes os resultados indicam uma tendência de impactos anuais positivos sobre o percentual de alunos no nível adequado. Em O_1, há impactos positivos em matemática, com magnitude mínima de cerca de 6 pontos percentuais na edição de 2011 e máxima de cerca de 14 pontos na edição de 2014.

Mais uma vez, O_2 – a avaliação em que estas escolas estão envolvidas com o cumprimento da meta que lhes garante a segunda parcela – concentra os resultados mais positivos e de maior magnitude. Com exceção da edição 2014 que não apresentou impactos significativos, todos os resultados apontam para o aumento no percentual de alunos no nível adequado entre as escolas apoiadas com relação às demais, atingindo magnitudes extremas, para língua portuguesa, na edição de 2011, 6 pontos, e na edição de 2012, 13 pontos. Em matemática os impactos de maior e menor magnitude são na edição de 2011, aproximadamente 10,5 pontos, e 2012, cerca de 19 pontos.

Nos demais anos ocorrem ainda resultados significativos, todos positivos: em O_3, cerca de 6,5 pontos em língua portuguesa, edição de 2011, e matemática, edição de 2014. Ainda em O_3, matemática apresenta 9 pontos na edição de 2011; Em O_4, são cerca de 10 pontos em língua portuguesa e 15 pontos em matemática na edição de 2011. E em O_5, 9 e 10 pontos para língua portuguesa e matemática, respectivamente.

Ao inverso das escolas premiadas em O_1, os resultados em língua portuguesa (O_2, edição de 2013; O_3 e O_5, edição de 2011) e matemática (O_2, edição de 2013; O_3, edição de 2011) parecem indicar que a melhoria dos resultados das escolas apoiadas fora alcançada com redução das desigualdades entre estudantes dentro das escola e aumento no percentual de alunos com nível adequado.

Os resultados das escolas apoiadas, de maneira geral, indicam resultados positivos da participação da escola como apoiada, indicando que esta política de *accountability* pode ter sido capaz de melhorar a eficácia e equidade das escolas apoiadas.

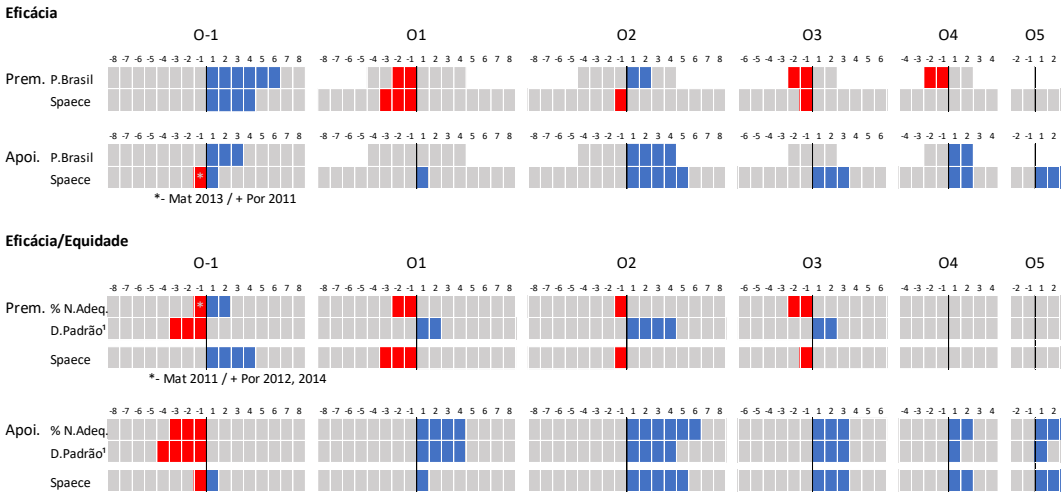
4.3.5 Resumo dos Impactos sobre as Escolas

A guisa de conclusão, os gráficos abaixo sumarizam a direção e o número de evidências em relação ao número de testes realizados. Cada quadrado representa um teste de descontinuidade realizado. Quando positivos (azuis), indicam impactos positivos, ou evidências em favor das escolas premiadas ou apoiadas. Quando negativos (vermelhos),

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

representam impactos negativos ou evidências desfavoráveis à essas escolas. No que diz respeito aos indicadores de equidade, os impactos negativos no desvio padrão são aqueles que indicam melhora na equidade na escola, logo, são resultados desejados. Para facilitar a leitura, invertemos a direção dos impactos do desvio padrão[119].

Quadro 5: Sumário da direção dos impactos do Prêmio Escola Nota Dez em relação ao número de testes realizados - Prêmios 2011, 2012, 2013 e 2014



Elaboração do Autor com base nos dados da Prova Brasil e do SPAECE

Deste sumário depreende-se uma concordância entre os resultados alcançados nos testes com dados da Prova Brasil e do SPAECE, em diversas edições do Prêmio. De maneira geral, os resultados apontam para impactos positivos dos incentivos do prêmio sobre as escolas premiadas concentrados em O_0 correlacionado com O_{-1}, e impactos, também positivos, dos incentivos do apoio concentrados em O_2. Nos demais anos, os testes apontam impactos negativos para o prêmio, com exceção de O_2 na Prova Brasil, e impactos positivos do apoio, embora com menos evidências.

Quando analisado do ponto de vista da eficácia com equidade, o conjunto dos resultados também apresentam padrões para as escolas premiadas em O_{-1} e as escolas apoiadas em O_2. As evidências apontam impactos negativos sobre a equidade das escolas premiadas e positivos para eficácia, com aumento do percentual de alunos em nível adequado e aumento das médias do SPAECE. Já para as escola apoiadas, os resultados apontam melhoria da equidade, observado pela redução do desvio padrão, e aumento

[119]Os resultados de matemática e língua portuguesa são considerados, cada um, como um teste independente. Este gráfico não apresenta as magnitudes dos efeitos, apenas a tendência dos resultados.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

da eficácia, evidenciada pelo aumento de alunos no nivel adequado e crescimento nas médias do SPAECE.

Nos demais anos, observa-se predominância de impactos negativos sobre o percentual de alunos no nível adequado e positivos sobre a equidade interna para as escolas premiadas, e impactos positivos sobre o percentual de alunos no nível adequado e também sobre a equidade interna para as escolas apoiadas[120].

Esses resultados estão de acordo com o modelo de hipóteses conjecturado no capítulo 2[121] que apontava um maior crescimento entre as escolas premiadas na avaliação que define a premiação, devido aos esforços em torno da conquista do prêmio, e um maior crescimento para as apoiadas na segunda avaliação após a concessão do prêmio/apoio, quando estas escolas precisam corresponder às metas estipuladas. Porém, não podemos perder de vista o fenômeno de regressão à média que pode ter causado os impactos encontrados.

A concordância apresentada entre os diversos testes fortalece as evidências em favor do modelo de hipóteses utilizado no trabalho. Um último teste da robustez do modelo seria um controle eficaz das influências entre as diversas edições do Prêmio[122]. Porém, a imposição dessa restrição ao modelo acarretaria uma grande perda de casos, impossibilitando a realização de testes de significância estatística.

Na próxima seção realizaremos um conjunto de testes hipotéticos com o objetivo de verificar a tendência dos efeitos, caso as escolas testadas não estivessem sob influência de incentivos de outras edições ou versões do Prêmio (2º e 5º ano).

4.3.6 Interinfluências entre as diversas edições e versões do Prêmio

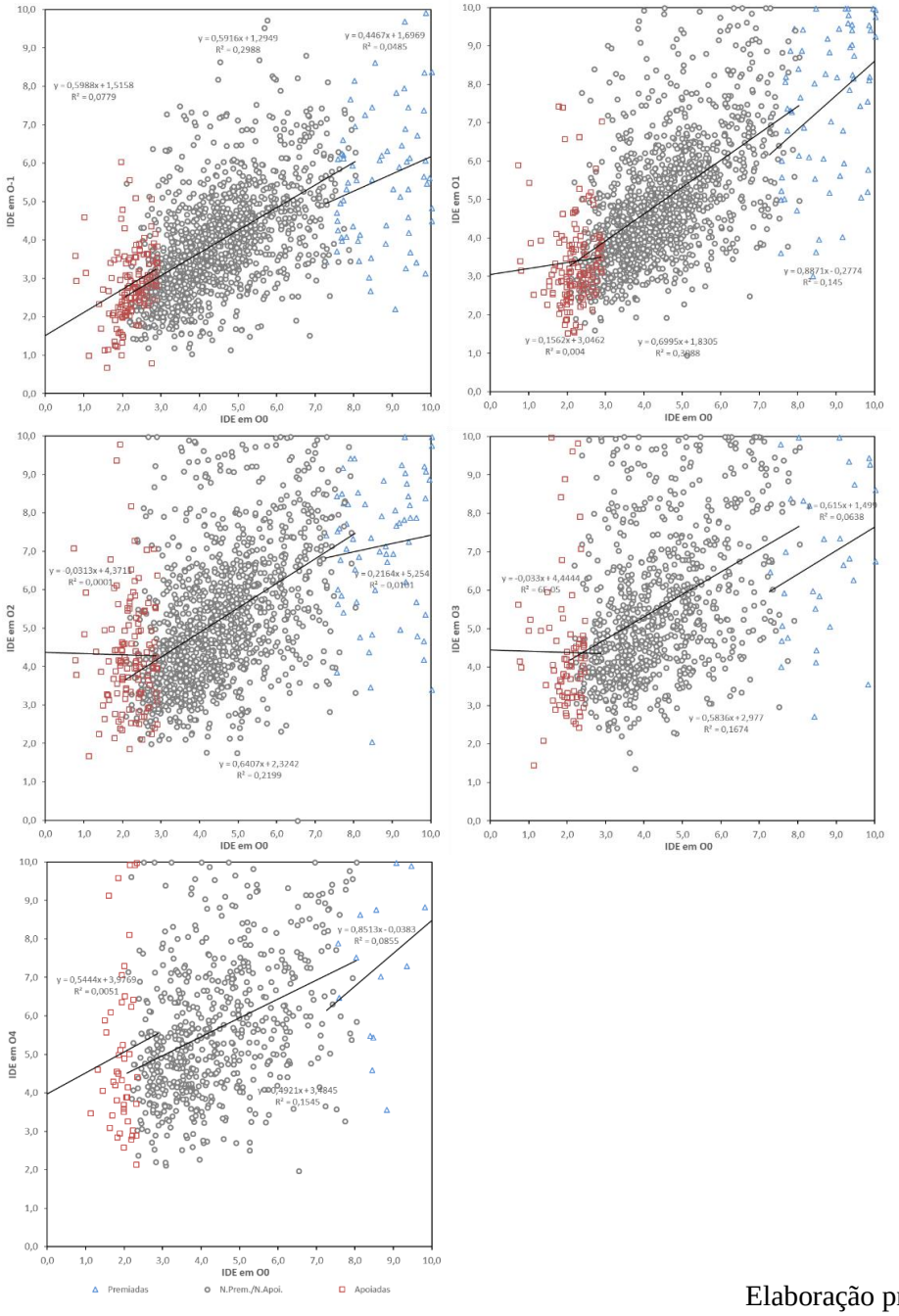
Neste exercício reunimos os resultados das escolas participantes nas diversas edições do Prêmio em uma única análise, controlando as escolas por sua participação na condição de premiada ou apoiada em edições anteriores. Para execução do teste, excluímos da análise todas as escolas premiadas ou apoiadas em até três anos anteriores e posteriores a cada premiação, em qualquer versão do Prêmio: Alfa e 5º ano. Este corte se justifica por ser este um desenho que permitiria excluir as interações mais fortes que existem entre a interseção entre duas edições do Prêmio que ocorrem entre O_0 e O_2.

[120] Com exceção de O_{-1} em relação à O_0 que aponta impactos negativos tanto sobre a equidade quanto sobre o percentual de alunos no nivel adequado.
[121] Seção 2.6.3
[122] Ver tabela 2, capítulo 3.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Embora esse exercício não permita a mensuração do impacto propriamente dito, uma vez que elimina o ponto de corte necessário para tal, ele contribui para uma noção da tendência dos dados sob um controle mais rigoroso. Nesta comparação, utilizaremos apenas os dados do IDE.

Gráfico 13: Comparação entre todas as escolas participantes dos Prêmios que nunca receberam prêmios ou apoios em outras edições



Elaboração própria
a partir dos microdados SPAECE.
Fonte: SEDUC-CE

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

O primeiro gráfico do conjunto aponta que houve, na média, impactos positivos para as escolas premiadas em O_0 com relação à O_{-1}. Este resultado é evidenciado pela distância entre a linha de regressão das escolas premiadas e a linha de regressão das escolas não premiadas/não apoiadas no ponto de corte. Para as escolas apoiadas, a distância entre as linhas indica que, no conjunto e controlado pelos efeitos concorrentes de outras premiações, as escolas apoiadas pioraram em relação ao ano anterior.

No segundo gráfico, os resultados apontam impactos negativos do prêmio para as escolas premiadas e para as escolas apoiadas, com relação às escolas não premiadas/não apoiadas, em O_1.

No terceiro gráfico, observa-se, mais uma vez, impactos negativos para as escolas premiadas, ao passo que as escolas apoiadas percebem impactos positivos em O_2.

A partir do quarto gráfico os resultados se apresentam mais rarefeitos. Não há impactos claros para as escolas apoiadas em O_3. Nos demais, mantém-se a tendência de impactos negativos para as escolas premiadas e positivos para as escolas apoiadas.

Concluindo, a tendência dos impactos com controles sobre a participação em outras edições ou versões do Prêmio não difere, de modo geral, dos resultados sumariados no gráfico 8, fortalecendo as evidências em favor do modelo de hipóteses construído ao longo do capitulo 2.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Quando alguém descobre, por exemplo, que observadores competentes advogam firmemente pontos de vista divergentes, parece provável, em bases apriorísticas, que ambos tenham observado algo válido a respeito da situação natural e que ambos representem uma parte da verdade. Quanto maior a controvérsia, maior a probabilidade de isso acontecer.

CAMPBELL & STANLEY, 1979.

Nesta pesquisa abordamos o Prêmio Escola Nota Dez, como parte de um conjunto de iniciativas que integram o PAIC, um plano que busca coordenar ações dos agentes públicos em variados níveis estatais e de governo, a partir do uso de normas, instâncias de controle e sistemas de incentivos. Sendo um de dois sistemas de incentivos que o governo adota no âmbito do PAIC, o Prêmio é voltado especialmente para os agentes escolares e se utiliza de dois tipos de mecanismos: um de competição, com o qual busca incrementar o desempenho sistêmico, e outro de compensação, com o qual busca moderar os efeitos negativos da competição sobre a equidade da rede. Ainda nesta segunda tarefa, tenta promover mecanismos de cooperação entre escolas premiadas e apoiadas, por meio da formação de pares de escolas, no interior dos quais as escolas melhor avaliadas devem ajudar as escolas pior avaliadas a melhorar suas notas.

A discussão empreendida nos dois primeiros capítulos representa um esforço de articulação entre contribuições originais da teoria democrática e da administração pública com os fundamentos da teoria social de James Coleman. Partimos da ideia de agência para tentar construir uma aposta interpretativa que viabilizasse uma avaliação de impactos do Prêmio Escola Nota Dez, considerando não apenas os objetivos e resultados da política, mas também seu contexto e atores, mais especificamente os recursos de que esses agentes dispõem e as ações que empreendem ao nível micro e que se agregam para modificar a realidade ao nível macro.

Estabelecido o diálogo com essa literatura, o modelo de hipóteses proposto ao final do Capítulo 2[123], apresenta variáveis contextuais relevantes para o desenvolvimento do desenho da avaliação e para a interpretação de seus resultados. Para além dos resultados de impacto, esperamos também que as reflexões teóricas construídas neste estudo possam contribuir para o debate sobre o funcionamento de programas de *accountability*, a partir de um olhar para a diversidade dos tipos de incentivos: simbólicos, materiais, positivos, negativos, intrínsecos e extrínsecos, que foi possível lastrear na teoria social de Coleman (2007). De acordo com o que nos foi possível apreender, a discussão das políticas de *accountability* educacional, em seu atual *design*, assume contornos que acabam por inviabilizar o potencial do conceito para pensar outros arranjos em políticas que se vinculem ao interesse público na qualidade dos processos educacionais. Assim, resgatar o sentido histórico do termo teve, para nós, o papel de ampliar o debate sobre ações de responsabilização. Um exemplo é o

[123] A partir da seção 2.6.3, mais especificamente.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

dimensionamento do olhar para a atuação dos atores políticos – especialmente os agentes intermediários como, em nosso caso, o prefeito – e suas responsabilidades com a oferta de uma educação pública de qualidade. Segundo nossa hipótese interpretativa, a ressignificação do conceito permite estudar a cooperação entre entes federativos autônomos no compartilhamento das responsabilidades educativas através do PAIC.

Nessa perspectiva de abordagem, é possível considerar também outras possibilidades, como os papéis dos diversos conselhos comunitários, em suas responsabilidades de fiscalização de fundos (constitucionais, de dinheiro direto na escola, de merenda escolar etc). É possível, ainda, considerar questões relacionadas ao financiamento da educação, como evidenciamos, no caso das políticas de repasses de verbas do ICMS entre atores estatais, vinculados a indicadores educacionais no Ceará. Em última instância, poderíamos até mesmo voltar as discussões para assuntos mais vinculados ao dia a dia escolar, como o retorno dado às famílias pelas escolas acerca de suas ações pedagógicas, ou de dispositivos mais democráticos e eficazes de escolha dos diretores.

Com o olhar constituído a partir do campo da educação, verificamos que os poucos estudos de impactos realizados até o momento, em sua maioria da área da economia, apresentam-se bem fundamentados estatisticamente, mas pouco levam em consideração o tempo, os tipos de incentivos utilizados durante o processo (ano a ano) e possíveis reações dos atores escolares a esses incentivos. Assumimos o risco de propor um desenho de avaliação que levasse em conta as ações dos agentes, subordinando a abordagem aos tipos de incentivos possíveis em um programa de *accountability* educacional. Para isso procuramos articular às categorias analíticas construídas no primeiro capítulo a análise de documentos, materiais de divulgação, pesquisas e entrevistas realizadas com profissionais das secretarias estadual e municipais de educação e com um conjunto de profissionais das escolas beneficiadas em uma edição recente do Prêmio. Como resultado dessa análise, apresentamos uma abordagem que, esperamos, tenha contribuído para o delineamento desta avaliação e para a interpretação dos seus resultados. Por certo, o modelo proposto tem limitações. Sendo informado por pouco mais que duas dezenas de entrevistas e por documentos que podem não expressar de modo preciso o contexto de implementação, ele pode conter imprecisões, decorrentes do lugar a partir do qual dimensionamos nosso olhar sobre os agentes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Na primeira questão de pesquisa tentamos apreender os impactos do Prêmio Escola Nota Dez sobre os indicadores da rede pública do Ceará, separando os efeitos líquidos do Prêmio das demais iniciativas do PAIC. Para isso, nos propusemos estimar os efeitos sistêmicos, com base em séries temporais, a partir de dados da Prova Brasil e do SAEB. No entanto, ao realizar o estudo nos deparamos com um número insuficiente de observações entre a introdução do PAIC em 2007 e a introdução do Prêmio em 2011, bem como após a introdução do prêmio até 2015. Com isso, nossas bases de dados se mostraram insuficientes para uma análise satisfatória dos efeitos sistêmicos do Prêmio, embora fossem eficientes em mostrar o crescimento obtido pelo PAIC.

Como alternativa, utilizamos os dados do SPAECE, que embora com uma série histórica mais curta, apresentavam mais observações que a Prova Brasil. Para contornar os problemas relativos aos riscos de distorção causados pela vinculação de testes a um sistema de incentivos (CAMPBELL, 1975), mantivemos a série histórica da Prova Brasil visando uma perspectiva comparada, aproveitando o fato de que as duas avaliações utilizam a mesma escala

O foco principal de nossa pesquisa era entender os efeitos dos incentivos dados pelo Prêmio Escola Nota Dez sobre os resultados das escolas contempladas. Nesta etapa nos deparamos com algumas dificuldades metodológicas típicas de políticas que envolvem consequências diante de desenhos de pesquisa com perspectiva causal. O modelo de descontinuidade na regressão que adotamos previa a intervenção da política como causa e a influência nos resultados como efeito. Porém, a perspectiva causal dessas políticas não segue esta lógica: na verdade elas exigem melhoria dos resultados primeiro, para depois intervirem com os recursos.

Assim, propusemos subverter a direção causal contida no modelo estatístico analisando a primeira avaliação no sentido inverso, ou seja, utilizando a avaliação anterior à definição do prêmio como variável dependente[124]. Obviamente isso interpõe ameaças à validade, e é possível até que exista algum viés de seleção. Portanto, os resultados provenientes desta inversão devem ser analisados com certa cautela. Nossa opção em apresentá-los neste trabalho se deve a duas razões. A primeira é que se trata de uma questão importante, para a qual futuros estudos dedicados a avaliar impactos de políticas que envolvem consequências precisam cuidar. A segunda razão é que nossos

[124] Como discutido no Capítulo 4, nos resultados, essa forma de inversão da análise não pode ser-considerada descontinuidade na regressão porque o ponto de corte não representa as expectativas pelo prêmio, uma vez que elas não são exclusivas apenas das escolas que receberam o prêmio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

resultados se ajustaram bem às hipóteses lançadas no segundo capítulo e amparadas por nosso modelo de ação[125].

Essa estratégia nos permitiu constatar que o maior número de evidências de impactos em favor das escolas premiadas ocorre exatamente na primeira avaliação, quando as escolas concorrem para receber o prêmio. Os impactos positivos, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, são seguidos de impactos negativos nas duas disciplinas nas avaliações posteriores, dando indícios de que os efeitos decorrentes dos incentivos para as escolas premiadas são pontuais e restritos, na maioria das vezes, à avaliação que define o Prêmio.

Para as escolas apoiadas observou-se que as evidências em favor dos impactos positivos se concentram justamente na segunda avaliação, após a definição da condição da escola como apoiada. Esta avaliação é aquela em que as escolas premiadas e apoiadas devem cumprir metas estipuladas pelo programa a fim de receber a segunda parcela dos recursos ganhos na primeira etapa. Há de se ressaltar que, no caso das escolas apoiadas, os impactos positivos não ficam restritos a esta avaliação, mas ocorrem também nos anos posteriores.

De maneira geral, os resultados sobre as escolas são parecidos nas avaliações da Prova Brasil e do SPAECE, porém, análises descritivas apontaram que os resultados do SPAECE sofreram o fenômeno de regressão à média, uma ameaça típica de estratos retirados de pontos extremos de uma distribuição, como é o caso da seleção das escolas a serem premiadas e apoiadas. Com isso, a maioria dos resultados das escolas premiadas e apoiadas posteriores à premiação/apoio tendem à média. O problema maior desse viés se verifica na medição dos efeitos das escolas premiadas que acabam por tender a apresentar impactos negativos.

Os resultados da Prova Brasil, que não sofrem desse viés, parecem funcionar como estimativas mais precisas em torno dos impactos para as escolas beneficiadas com o prêmio ou apoio frente às escolas não premiadas/não apoiadas. Nesta avaliação, os impactos das escolas apoiadas na Prova Brasil em O_2 atingem entre 5,5 e 10 pontos em matemática e em torno de 5,5 pontos em língua portuguesa (magnitude mínima e máxima nas edições de 2011 e 2013, respectivamente). Já os impactos das escolas premiadas em O_0 – com relação à O_{-1} – ficam entre 7 pontos e cerca de 16,5 pontos em

[125] Realizado por meio de breve trabalho de campo e entrevistas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

língua portuguesa e matemática (magnitude mínima e máxima nas edições de 2011 e 2012).

Além disso, nesta avaliação (Prova Brasil) observa-se que os impactos positivos nas avaliações em que as escolas são cobradas pelo cumprimento da meta (O_2) podem não estar circunscritos apenas às escolas apoiadas, como observado na edição de 2011 em que as escolas premiadas alcançaram ganhos em torno de 8 pontos em língua portuguesa e 10 pontos em matemática. Ao termo, quando subtraídos os impactos negativos posteriores aos ganhos das escolas premiadas, os resultados líquidos para essas escolas ficam entre 1 e aproximadamente 5,5 pontos (magnitude mínima e máxima, edições de 2014 e 2011) para as duas disciplinas.

Diferentemente dos achados de Soares e Furtado (2017) obtidos a partir dos dados de Pernambuco, em nossa pesquisa encontramos indícios de "inflação de notas" nos dados da avaliação estadual do Ceará. A comparação entre Prova Brasil e SPAECE apontam que os resultados da avaliação estadual podem ter sido "contaminados" pela introdução dos incentivos do Prêmio a partir do ano 2011, quando registra o maior crescimento em língua portuguesa e matemática[126]. A partir de 2011, os resultados da avaliação cearense passam a ser sistematicamente mais altos que os da Prova Brasil, convergindo apenas ao final da série histórica. Essa tendência pode indicar um teto no efeito do Prêmio sobre as notas do SPAECE, ou mesmo indiciar sinais de ajustes na sintonia entre as duas avaliações, a nacional e a estadual.

No que tange à estimativa de resultados, Costa e Carnoy (2014), ao avaliarem os efeitos conjuntos do PAIC tratando o Prêmio como uma de suas várias iniciativas, estimaram impactos positivos para o PAIC que provavelmente englobam os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez.

Lavor e Arraes (2014) também avaliaram o PAIC e observaram, que, após sua introdução, o desempenho do estado em língua portuguesa na Prova Brasil cresceu o dobro do esperado, crescimento este que sem a iniciativa seria em torno de 5,5 pontos. No entanto, nenhum estudo ainda apontou os efeitos globais do Prêmio Escola Nota Dez especificamente.

Nosso estudo indica que a introdução do Prêmio na rede pública cearense representou um aumento de cerca de 6 pontos em língua portuguesa entre os anos de 2010

[126] Mas esse não é o único indicio de inflação de notas no SPAECE. Como discutiremos mais adiante, observa-se nos resultados das escolas apoiadas e premiadas o fenômeno de regressão a média nos anos em que são beneficiadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

e 2011. Essa mudança não se verifica na Prova Brasil, porém, observa-se uma inclinação maior da linha após a introdução do programa. Os resultados de matemática, por sua vez, não parecem ser afetados pela introdução do Prêmio, nem no SPAECE, nem na Prova Brasil.

O fato de os impactos observados no SPAECE não transparecerem tão claramente na Prova Brasil nos levou a alguns questionamentos acerca das ações dos agentes após a introdução do Prêmio. Nos parece que a vinculação dos incentivos à avaliação pode induzir ações que garantam bons resultados na prova do SPAECE, o que não necessariamente ocorreria da mesma forma em relação à Prova Brasil. Esses dados, aliados aos impactos mais perceptíveis em língua portuguesa que em matemática, nos remeteram a ponderações presentes na literatura, que consideram a possibilidade de que os agentes escolares passem a focar os conteúdos cobrados nos testes da avaliação utilizada para definir o incentivo, na tentativa de melhorar nos resultados.

Por outro lado, a ênfase das ações do PAIC no desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita pode ser outro fator motivador para as diferenças encontradas entre as duas disciplinas. É possível que os professores estejam focando mais língua portuguesa, como resposta à ênfase dada ao tema da alfabetização pelo PAIC.

Por fim, uma terceira interpretação, não excludente, é a de que essa diferença se deva a uma distribuição diferencial entre os resultados das duas disciplinas ou, até mesmo, de um desenvolvimento desigual das habilidades de leitura e escrita e de matemática dos estudantes, questão observada e explorada por pesquisadores do Projeto Geres (SOARES e BONAMINO, 2017).

Ao estimarem os efeitos sobre o desempenho em matemática, Costa e Carnoy (2014) também enfrentaram dificuldades. Uma das inferências dos autores é a de que o PAIC, por ser um programa projetado especialmente para melhorar as habilidades de alfabetização na primeira série do fundamental, possa ter motivado impactos maiores em língua portuguesa. Por outro lado, os autores se questionam se as pressões e incentivos dirigidos às escolas para melhorarem seus resultados não acarretariam maior responsabilidade por parte dos docentes, beneficiando o desenvolvimento dessas duas disciplinas, independentemente das formações e materiais oferecidos pelo PAIC serem voltados especificamente para alfabetização.

Essa abordagem interpretativa dos autores vai de encontro à nossa primeira hipótese, porém, é preciso considerar alguns pontos: primeiro, as ações do PAIC para o 5º ano apresentam natureza diferente das observadas na alfabetização. Em entrevistas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

realizadas com professores observamos que as ações se baseiam especificamente em materiais desenvolvidos para os professores e não para os alunos, como ocorre nas ações voltadas para a alfabetização. Segundo, as ações dos professores parecem se apoiar na tentativa de integrar as diversas disciplinas às habilidades avaliadas em língua portuguesa e matemática – basicamente leitura, escrita e cálculo – adaptando as atividades aos descritores utilizados nas provas. Terceiro, mesmo que as ações do PAIC não se limitem à língua portuguesa, é possível até mesmo que os professores estejam focando nessas habilidades por questões ligadas à sua formação inicial e suas dificuldades com a disciplina de matemática.

Nossos resultados, embora preliminares, indicam que o desvio padrão entre as escolas, que vinha em ascensão juntamente com as notas, se estabiliza após a introdução do Prêmio. Embora permaneça em patamar alto, os resultados indicam que, pelo menos ao nível da rede, o Prêmio Escola Nota Dez não foi responsável por aumentar as desigualdades, pelo contrário, é possível até que as tenha estabilizado.

Outra dimensão alvo de preocupação desta pesquisa diz respeito aos riscos postos à equidade interna das escolas. Nossos resultados apontam que o crescimento obtido pelas escolas premiadas no ano em que concorrem ao prêmio foi alcançado com aumento da eficácia mas, também, com diminuição da equidade interna em língua portuguesa. Os resultados apontam incremento de cerca de 8,5 pontos no percentual de alunos no nível adequado (edições de 2011 e 2014) e crescimento de 3 e 5 pontos no desvio padrão das médias dos estudantes em língua portuguesa (magnitude mínima e máxima, edições de 2011 e 2014). Os resultados de matemática apontam padrões um pouco diferentes. Indicam aumento do desvio padrão em 4,5 pontos, e redução de 8 pontos no percentual de estudantes em nível adequado (edição 2011), reforçando os indícios de que os agentes podem estar correspondendo aos incentivos do prêmio com ênfases diferentes nas habilidades avaliadas nos testes das duas disciplinas.

No que diz respeito às escolas apoiadas, o crescimento obtido na avaliação em que precisam cumprir as metas foi alcançado com aumento da eficácia e melhoria da equidade interna, evidenciados pelo aumento no percentual de alunos no nível adequado, que se situa entre 6 e 12,5 pontos em língua portuguesa e entre 11 e 19 pontos em matemática (magnitudes mínima e máxima, edições de 2011 e 2012); redução no desvio padrão em cerca de 2 pontos em língua portuguesa e matemática (magnitude mínima, edição de 2013); 7 pontos em língua portuguesa e 9 pontos em matemática (magnitude máxima, edição de 2014).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Entre as escolas premiadas há sinais de "corrida para o centro". A hipótese de que o professor, diante do desafio de alcançar uma determinada pontuação ou meta, acaba por focar seu trabalho sobre os alunos que acredita terem mais chances de obter ganhos relativos nas avaliações externas, deixando de lado os que estariam nas bordas de sua "distribuição das expectativas" (FREITAS, 2013). Na edição de 2014, por exemplo, os três resultados ocorrem em conjunto: impactos positivos sobre os resultados dos testes de língua portuguesa, aumento do desvio padrão e aumento do percentual de alunos no nível adequado. Para as escolas apoiadas, por outro lado, os resultados de matemática em 2013, por exemplo, apontam que o crescimento da média do SPAECE foi alcançado com aumento no percentual de estudantes em nível adequado e diminuição do desvio padrão. Tratam-se de resultados auspiciosos, uma vez que indicam que os incentivos dados às escolas apoiadas podem ter provocado o aumento da aprendizagem com redução da desigualdade interna.

Nos anos subsequentes, os resultados das escolas premiadas apontam para redução das desigualdades entre estudantes nas escolas premiadas, com relação às escolas não premiadas, acompanhado da redução do percentual de alunos no nível adequado. Já para as escolas apoiadas, os resultados apontam que a tendência de impactos positivos permanece nos anos que se sucedem à avaliação de cumprimento de metas, sendo observada, inclusive, um ano após o encerramento do ciclo de uma edição do Prêmio.

Avaliando os impactos da versão do Prêmio voltada para o 2º ano, os estudos de Carneiro e Irfi (2014) e de Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) constataram impactos positivos do Prêmio sobre o desempenho médio das escolas premiadas no SPAECE-Alfa. Utilizando modelos para verificar os efeitos remanescentes do Prêmio nos resultados da Prova Brasil do 5º ano, os estudos também constataram impactos positivos da premiação. No que diz respeito à equidade, Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) constataram que as escolas premiadas se tornaram menos desiguais internamente em comparação a seus pares do grupo controle. Os autores sugerem que também não houve aumento da dispersão das proficiências nas escolas premiadas na busca pela segunda parcela do prêmio. Estes resultados referentes aos impactos pós-prêmio estão de acordo com os nossos achados.

Acerca das escolas apoiadas, os estudos citados não detectaram impactos significativos sobre os resultados do 2º ano do ensino fundamental. Carneiro e Irffi (2014) deduzem que a ausência de efeito pode ser um indicativo de que o apoio conseguiu, no mínimo, elevar os resultados das escolas a um patamar equivalente aos das escolas não

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

apoiadas/não premiadas. Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) supõem que a ajuda técnico-financeira pode não ter sido capaz de promover a melhoria esperada nas escolas que receberam o apoio. Os autores também não observaram diferenças significativas na distribuição interna dos resultados dessas escolas em relação aos seus pares, concluindo pela inexistência de impactos do apoio sobre a desigualdade nas escolas apoiadas.

É importante relembrar que um dos motivos alegados pelos representantes da SEDUC para o cancelamento da modalidade de apoio do Prêmio Escola Nota Dez para o 2º ano teria sido a constatação de que as escolas, de modo geral, já haviam alcançado um nível alto nos indicadores de alfabetização e que, por isso, não precisariam mais de incentivos e de apoio. Isso pode explicar, em parte, a falta de impactos constatada por estes estudos e a necessidade de novos estudos, especialmente focados na versão do 5º ano, para corroborar ou refutar os resultados encontrados para as escolas apoiadas em nossa pesquisa.

Quando observados em conjunto, nossos resultados confirmam a hipótese, construída ao final do 2º capítulo, de que os estímulos mais fortes para as escolas premiadas estariam na competição pelo prêmio, enquanto que o cumprimento das metas seria um compromisso mais fortemente assumido pelas escolas apoiadas. Os impactos negativos sobre a equidade interna das escolas, observados no SPAECE, se concentram na primeira avaliação, que é a que define o Prêmio. Caso não haja erro na estimativa, o mais provável é que a competição esteja produzindo inequidade nas escolas premiadas.

Fazendo uma relação com os indicadores sistêmicos de equidade, é possível que esse movimento concatenado de revezamento entre as escolas posicionadas na parte de cima da distribuição (evidenciadas pelo crescimento e estagnação das escolas premiadas a cada edição do Prêmio) juntamente com o crescimento conjunto das escolas na parte de baixo da distribuição (evidenciadas pelo crescimento continuo das escolas apoiadas) seja o principal mecanismo que explique a estabilização dos indicadores de equidade após a introdução do Prêmio. Como discutido, a introdução do Prêmio Escola Nota Dez na rede parece representar a estabilização de um ciclo de crescimento da desigualdade na rede, iniciado com o crescimento do desempenho induzido pelo PAIC.

É preocupante o fato de os efeitos para as escolas premiadas não se sustentarem ao longo do tempo. Parte disso pode ser explicada pelo forte efeito de regressão à média, uma vez que os testes da Prova Brasil não repetem o fenômeno observado no SPAECE. No entanto, existe também a possibilidade de que os agentes possam estar

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

correspondendo aos incentivos do prêmio através de ações focadas na avaliação que define a competição.

A forma como a política é desenhada pode diferir, em muitos aspectos, da forma como essa política chega na ponta, e é implementada pelos atores escolares. Portanto, a pesquisa que está para ser realizada é uma investigação mais profunda sobre a influência dos incentivos sobre os agentes escolares: o que elas sabiam em relação ao Prêmio antes dele acontecer? Como elas receberam a notícia? O que elas planejaram em função do Prêmio? Quais foram suas intenções na realização desses planos? Quantos recursos elas receberam? Quando elas receberam? Enfim, uma investigação de cunho qualitativo utilizando essa estrutura de incentivos teóricos, que, na prática, podem ser bem diferentes daquilo que é esperado e/ou anunciado pela política, seja porque os recursos não chegam no prazo estipulado, seja porque alguns agentes sequer sabiam que faziam parte desta política (escolas apoiadas, por exemplo), entre outras possibilidades.

Recomenda-se, também, uma investigação do que acontece nas escolas apoiadas, especialmente nas avaliações que mensuram o cumprimento da meta. Nossa hipótese, com base nas entrevistas realizadas, é que ocorre um efeito do constrangimento decorrente da exposição social da escola quando fica em situação de apoio. Os professores, diante da exposição de seus resultados e principalmente da pressão das secretarias municipais de educação podem se esforçar para corresponder às metas. Uma das entrevistas mostra, inclusive, que o profissional alegou ter procurado ajuda psicológica em função da situação de pressão (autocobrança) que viveu por conta dos maus resultados. Uma pesquisa sobre as reações ao apoio incrementaria o conhecimento sobre políticas que envolvem consequências mais graves.

Independentemente das reações que estas políticas possam gerar nos agentes, o fato é que não têm sido eficazes para modificar qualitativamente os resultados dessas escolas a partir do mecanismo de competição, pois a maior parte dos efeitos para as escolas premiadas tem sido conjunturais e não permanente. Neste ponto, o crescimento inercial observado na rede parece ter mais a ver com outras iniciativas do que com o Prêmio em si.

Como discutido, a política educacional do Estado do Ceará vai muito além do Prêmio. Ela inclui formação de professores, colaboração entre estados e municípios, distribuição de recursos, incentivos voltados para os agentes políticos através da Lei de Repasses da Cota-parte do ICMS etc. A maior lição trazida pela política do Estado do Ceará é que não basta um programa de bonificação ou de distribuição de recursos. Uma

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

política integrada que busque coordenar ações entre atores de diversos níveis institucionais e entes federativos pode ter sido o fator decisivo para o sucesso das políticas cearenses.

O lastro do PAIC com ações de alfabetização é algo importante a se levar em conta. As ações do PAIC foram capazes de fazer crescer os resultados escolares, colocando o Ceará diante de novos desafios, como, por exemplo, o da sustentabilidade continuada dessas ações.

Ações bem sucedidas na alfabetização e no 5º ano, não garantem o mesmo efeito no 9º ano e no ensino médio. Além disso, não há sinais muito claros de que o bons resultados alcançados permaneçam na rede, porque, ao que parece, a melhora nos indicadores de alfabetização não necessariamente fez aumentar os resultados futuros das séries seguintes.

Como apontado por Alves & colaboradores (2016), a maior ou menor eficácia de uma política vai depender, até certo ponto, do contexto em que ela está sendo implementada. O Ceará, nesse sentido, contou com um contexto político muito favorável que garantiu convergência de expectativas entre atores políticos locais, organismos multilaterais e entidades da sociedade civil em um cenário em que as bases da cooperação entre estados e municípios já estavam prontas, como mostram Vieira e Vidal (2013).

No que diz respeito ao desenho, o Prêmio Escola Nota Dez tem algumas fragilidades, porque propõe um ponto de corte único para todas as escolas, não leva em conta a distância e os esforços empreendidos por cada uma delas para alcançar as metas e não realiza um controle eficiente do contexto socioeconômico das escolas.

No entanto, seus formuladores têm o mérito de reconhecer os limites e de intervir em seu desenho sempre que constatada uma resposta não desejada por parte dos agentes. A evolução da política no que diz respeito aos controles dos efeitos sobre a equidade confirma isso.

O fato de o indicador não levar em conta o fluxo, que poderia ser um fator de risco do Prêmio, é compensado pela inclusão do indicador no nível das redes através do IQE, que está de acordo com o espírito da política de acompanhar as redes através de monitoramento contínuo dos indicadores, através da assessoria técnica oferecida pela SEDUC. O atrelamento do IQE a repasses do ICMS pode, inclusive, ter tornado essa opção mais eficaz que as utilizadas em outras políticas, ao induzir as redes a desconcentrar das escolas a política de repetência. Um estudo comparativo sobre a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

eficácia dessa decisão poderia tomar o Ceará como *case*, para responder se esse tipo de controle de fluxo é mais eficaz ao nível da escola ou ao nível da rede.

A colaboração entre escolas, como discutido ao final do capítulo 2, apesar de um conceito inovador, parece uma iniciativa ainda frágil e que coloca obstáculos para as escolas participantes. Talvez seja o momento, como especificado em uma das entrevistas, de a SEDUC repensar o fomento de novas formas de colaboração entre escolas no interior das redes e dentro da própria escola entre os docentes.

O fato de o Prêmio estar ainda muito vinculado às séries avaliadas parece colaborar pouco para a cooperação intraescolar. Pensar novas formas de induzir a colaboração dentro da escola, visando integrar outros professores no esforço em torno das metas e do Prêmio e na interação com as demais ações do PAIC pode ser uma aposta futura para esta política. No entanto, as condições de cooperação entre os agentes educacionais estão vinculadas às condições de trabalho docente. Nesse caso, chamou nossa atenção a falta de estabilidade dos gestores nas escolas apoiadas visitadas, os poucos recursos disponíveis e até mesmo a precariedade do vínculo desses professores. Como dito, cerca de 40% dos professores das redes municipais não são estáveis.

O PAIC avançou muito em relação à formação de professores, à cooperação entre secretarias e à prestação de contas por meio da avaliação, por outro lado, questões como as condições de trabalho e da gestão da escola parecem ainda sensíveis às condições locais. Isto ficou muito claro na proposta de eleição de diretores, que não foi encampada por quase nenhuma rede municipal. Em suma, questões relacionadas ao poder e aos interesses locais ainda parecem impeditivas para que o PAIC avance sobre esses temas. Ao que nos parece, é necessário que os formuladores (re)pensem estratégias para superar esses limites e avançar sobre esses temas nas próximas atualizações do PAIC.

Por fim, é importante reiterar que, neste estudo, a avaliação dos efeitos sistêmicos é preliminar. Sua principal finalidade é subsidiar as interpretações dos efeitos dos incentivos do Prêmio nas escolas. Recomenda-se a realização de novos estudos especialmente voltados para mensurar os efeitos globais do Prêmio separadamente dos efeitos globais do PAIC, a partir de delineamentos e métodos estatísticos mais robustos[127].

[127]O fato de o Prêmio e do PAIC serem amplamente disseminados na rede pública do Ceará é um impeditivo de desenhos que busquem comparar escolas municipais e estaduais. Mas seria possível pensar estratégias alternativas, como, por exemplo, a utilização de escolas de outros municípios fronteiriços em outros estados que não estejam sob influência de programas como o do Ceará

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. & LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C. & ARVATE, P. (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Edição, Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.

_____& PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. **Revista de Ciências da Educação**, nº. 9, 2009.

_____. Para uma conceptualização alternativa deaccountability. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471–484, 2012.

ALECE. **Relatório Final do Comitê Cearense para a eliminação do analfabetismo escolar**. Fortaleza: AELCE, 2004.

ALVES, F.; ELACQUA, G.; MARTÍNEZ, M. & SANTOS, H. Efeitos do Plano de Desenvolvimento da Escola nos resultados escolares. **Estudos em Avaliação Educacional**, v.27, n.64, p. 128–159, jan./abr., 2016.

ANASTASIA, F. Governança , " Accountability " e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. Xviii, p. 79–97, 2002.

ANDRADE, E. D. C. Alternativa de política educacional para o Brasil: School Accountability. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 4, p. 454–472, 2009.

ARAÚJO, K. H.**Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009**. 2016. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ARAÚJO, K. H. & LEITE, R. H. Estudo exploratório de validação cruzada utilizando metodologia DEA nas Escolas Nota Dez de Sobral, Cariré, Frecheirinha, Massapê/CE (Ano Base 2013). **Regae: Revista de Gestão em Avaliação Educacional**, v.5, n.9, p. 7–19, jan./jun. 2016.

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

BAUER, A.; PIMENTA, C.; HORTA NETO, J. L.; SOUSA, S. Z. L. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?.**Anais do III Congresso Nacional de Avaliação em Educação: III CONAVE**. Bauru: CECEMCA/UNESP, p. 1-15, 2014.

BECKER, F. D. R. Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira. **Revista Iberoamericana de Educação**, v. 53, n. 1, p. 1–11, 2010.

BONAMINO, A. **Tempos de Avaliação Educacional: O SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

_____ , ALVES, F.; FRANCO, C.; CAZELLI. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, p. 487-499, Dez. 2010.

_____ & SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373–388, jun. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, Brasília, DF, dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 11.494**, de 20 de junho de 2007. Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Brasília, DF, março de 2017.

BRESOLIN, A. B. Análise dos Resultados Intermediários das Políticas de Bônus em Escolas Públicas Estaduais Brasileiras. **Anais – VIII Reunião da ABAVE. Avaliação de Larga Escala no Brasil: Ensinamentos, Aprendizagens e Tendências**, nº 2, ano 2016, p. 363-388.

BRESOLIN, A. **Análise de Resultados Intermediários das Políticas de Bônus em Escolas Públicas Estaduais Brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). CMAPG/FGV, São Paulo, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.& SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Edição, Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.

BRINKERHOFF, D. W. Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options Abt Associates Inc. **U.S. Agency for International Development**

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

Center for Democracy and Governance Implementing Policy Change Project. Washington, DC, March 2001.

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

_____ &AMÁLIA, M. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, p. 17–80, 2007.

_____. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Educação**, v. 1, n. 1, p. 93–109, 2008.

_____.& SOARES, J. F. **Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e Trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. (Org.) **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 336–347, abr. 2013.

CALDERÓN, A. I.; RAQUEL, B. M. G.& CABRAL, E. S. O Prêmio Escola Nota Dez: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas da Educação.**, v. 14, p. 517–540, 2015.

CAMPBELL, D. T.E & STANLEY, J. C. **Delineamentos experimentais e quase-experimentais de pesquisa.** São Paulo: EPU, Edusp 1979.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, dez. 1990.

CANO, I. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, v. 14, n. 31, p. 94–119, dez. 2012.

_____.Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur, Revista internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 5, p. 136-155, Dez. 2006.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Política de Incentivos a Escola melhora a proficiência no Ensino Fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. **X Encontro Economia do Ceará em Debate – Anais**. Fortaleza: IPECE, 2014

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CARNOY, M. & LOEB, S. Does External Accountability Affect Student Outcomes? **A Cross-State Analysis. Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 24, n. 4, p. 305–331, 2002.

CEARÁ. Prêmio Escola Nota Dez – Lei 14.371, 19 de junho de 2009.

_____. Prêmio Escola Nota Dez – Decreto 29.896, de16 de setembro de 2009.

_____. Prêmio Escola Nota Dez - Lei 14.580 de 21 de dezembro de 2009.

_____. Prêmio Escola Nota Dez – Lei 15052 de 6 de dezembro de 2011.

_____. Prêmio Escola Nota Dez – Lei 14949 de 27 de junho de 2011.

_____. Prêmio Escola Nota Dez – Decreto 30797 de 29 de dezembro 2011.

_____. **Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza: SEDUC/UNICEF, 2012.

_____. Prêmio Escola Nota Dez – Lei 15923 de 15 de dezembro de 2015.

CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability no Setor Público: um Vínculo possível e desejável. **Revista Alcance**, v. 14, n. 1, p. 7–26, 2008.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança,** Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, pp. 1–17, São Paulo, 2006.

CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina.**Buenos Aires: CLAD BID, 1998.

_____. **La Responsabilizacion en la Nueva Gestion Pública Latinoamericana.** Buenos Aires: CLAD BID, 2000.

COELHO, M. I. C. DE A. **Rede de Cooperação entre Escolas: Uma ação no âmbito do Programa de Alfabetização na Idade Certa - PAIC**. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado Profissional – Caed) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

COLEMAN, J. M. **Fundamentos da Teoria Social**. Madri: CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012.

COSTA, L. & CARNOY, M. The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. In: **IZA/World Bank Conference on Employment and Development**, n. 9, 2014.

COSTA, M. da & KOSLINSKI, M. C. Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 195-213, aug. 2012

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

CRAHAY, M. **Poderá a Escola ser Justa e Eficaz.** Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 23ª edição. São Paulo, Saraiva, 2003.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: Edusp, 1999.

DUARTE, G.B. & NETO, R. DA M. S. Estrutura de incentivo e desempenho escolar: uma avaliação do Programa Bônus de Desempenho Educacional do Estado de Pernambuco. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, n. 2, p. 85-99, abr.- jun., 2015

DUBNICK, M. J. Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework, In **Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values**. Sydney, Australia: Federation Press; London: Routledge, 1998, pp. 68-81.

ELACQUA, G. Políticas de Accountability en Chile. **Trabalho apresentado na VII Reunião da ABAVE (Associação Brasileira de Avaliação da Educação).** Brasília, agosto de 2013.

FERRÃO, M. E. Avaliação educacional e modelos de valor acrescentado: tópicos de reflexão. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 455–469, 2012.

_____ &COUTO, A. Indicador de valor acrescentado e tópicos sobre consistência e estabilidade: uma aplicação ao Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 21, n. 78, p. 131–164, mar. 2013.

FERRAZ, C. Sistemas Educacionais Baseados em Desempenho, Metas de Qualidade, e a Remuneração de Professores: Os Casos de Pernambuco e São Paulo. In: VELOSO, F. et al (Orgs.). **Educação no Brasil: Construindo o País do Futuro.**Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.

_____ &BURNS, B. Paying Teachers to Perform: The impact of bônus pay in Pernambuco, Brazil. **Trabalho apresentado no: SREE Spring Conference**. 2012

FREITAS, L. C. DE. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379–404, 2012.

_____. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 348–365, abr. 2013.

FURTADO, C.S. DO V. & SOARES, T.M. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. **Estudos em Avaliação Educacional**, **Estudos em Avaliação Educacional**, aheadof print, v. 28, n. 69, p. 1-29, jun. 2017.

GRANT R. W. & KEOHANE R. O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, vol. 99, nº. 1, February 2005.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

GUERRA, S., & FOGUEL, M. An evaluation of the Teacher Performance-Pay reforms in São Paulo and Pernambuco: A synthetic control method approach. **Encontro da SBE**, 2012.

GUSMÃO, J. B. DE & RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, v.1, n.1, p. 09-34, dez. 2011.

HOBBES, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HIRSCHMAN, A. O. **Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda: a democratização no final do Século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IETS.**Avaliação de Impacto do Projeto Escola do Novo Milenio – PENM Resumo Executivo e Relatório Final**. Fortaleza: Consórcio IETS/ECOSTRAT, nov. 2008.

KASMIRSKI, P.; GUSMAO, J.&RIBEIRO,V. O PAIC e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Estudo em AvaliaçãoEducacional**, v. 28, n. 69, p. 848–872, set/dez. 2017.

KENNEY, C. D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, S. & WELMA, C. **Democratic accountability in Latin America.** Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

KEOHANE, R. O. Global Governance and democratic accountability. Unpublished paper from the Miliband Lectures. **London School of Economics**, Spring 2002.

KOSLINSKI, M. C. Impactos dos usos dos sistemas de avaliação educacional no contexto brasileiro.In: SETTON, M. DA G. J. et al. **Mérito, Desigualdades e Diferenças: cenários de (in)justiça escolar no Brasil e em Portugal**. Alfenas: Editora Universidade Federal de Alfenas, 2017, p.29-39.

_____ ;RIBEIRO, E.&OLIVEIRA, L. X. DE.Indicadores educacionaise Responsabilização Escolar: Um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez". **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804–846, set/dez. 2017.

LAVALLE, A. G. Cidadania, igualdade e diferença. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, 59: p. 75-93, 2003.

_____& VERA, E. I. (Orgs.) **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.**UniversidadVeracruzana (México): Publicaciones de la Casa Chata, 2010.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

_____. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova:Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 84: 353-364, 2011

LAVOR, D. C. & ARRAES, R. A. Qualidade da Educação Básica e uma Avaliação de Política Educacional para o Ceará. In: **Encontro Economia do Ceará em Debate** , n.10, IPECE, 2014.

LIMA, A. E. DE M. **O efeito do desempenho educacional sobre o repasse da cota parte do ICMS para municípios cearenses**. 2012. 43 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

LIMA, N.C.M.**Educação e Desigualdades sociais: suas relações no estado do Espírito Santo.** 2016. 238 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemas of the individual in public services**. New York: The Russel Sage Foundation, 2010.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Responsabilização ou controle da qualidade do ensino: a que serve a Accountability. **Educação: Teoria e Prática**, v. 25, n. 48, p. 67–79, 2015.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003, p.3-33.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições erepresentação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MAROY, C.& VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 881–901, 2013.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. A função do agendamento dos media (1972) In: TRAQUINA, Nelson. **O Poder do Jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento**. Coimbra: Minerva, 2000.

MCCUBBINS, M. D. & SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols and Fire Alarms, **American Journal of Political Science** 28, nº. 1, 1984.

MEDEIROS, A. K. DE; CRANTSCHANINOV, T. I. &SILVA, F. C. DA. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, jun. 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

MELO, M. 2007. O viés majoritário na política comparada. Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29.

MIGUEL, L. F. Impasses da responsabilidade: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, novembro de 2005.

MINAYO, M. C. DE S.; ASSIS, S. G. DE; SOUZA, E. R. DE. **Avaliação por Triangulação de Métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2005.

MORENO, E. et al. The accountability deficit in LatinAmerica. In: **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003, p.79-130.

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MULGAN, R. Accountability': an ever-expanding concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

NASPOLINI, A. A Reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, vol.15, n 42, p. 169-186, mai./ago. 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance: Indicators 2012** – Country Note – Brazil. Paris: OCDE, 2012.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo n. 44, p. 27–54, 1998.

_____. **Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção comparativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. Comentários sobre o artigo de O'Donnell: uma resposta aos meus comentaristas.In:DIAMOND, L. **Para entender a democracia.**1ª ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 438-443.

HOBBES, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

OLIVEIRA, L. A. DE S. **Redes de Poder em Governanças do Brasil à Angola: Administração e Comércio de Escravos no Atlântico Sul (Luís César de Meneses, 1697-1701)**. 2013. 240 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

OLIVEIRA, R. DE& ARAUJO, G. DE. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 28, p. 5–24, 2005.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

OLSON, M. J. **The Logic of Collective Action**, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSHIRO, C. H.; SCORZAFAVE, L. G.; DORIGAN, T. A. Impacto sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Economia**, 11 jun. 2015.

PADILHA, F.; KASMISRKI, P. R.; CORRÊA, G. Z.; RIBEIRO, V. M. & BATISTA, A. A. G. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. **Cadernos Cenpec**, v. 23, n.1, p. 81-110, jun. 2013

PASTOR, R. A. The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L & PLATTNER, M. F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.**London: LynneRiennerPublishers, 1999.

PINHO, J. A. G. DE& SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

PLATÃO. **República**. Tradução, Enrico Corvisieri. Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 2002.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.& SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

PITKIN H. O conceito de representação. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. (Orgs.). **Política e sociedade**. SãoPaulo: Ed. Nacional, 1983, p. 8-22.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIBEIRO, D. Sobre o óbvio. **Ensaios insólitos.** Rio de janeiro: Guanabara, 1986.

ROCHA, D. C. C. DA. **Avaliação de Impacto de uma Política Pública em Educação: Análise do programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no tempo certo no período – 2008/2012.**2016. 203 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

SCORZAFAVE, L. G.; FERREIRA, J. N. DE& DORIGAN, T. A. Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental. **43º Encontro Nacional de Economia – Anais**. Florianópolis: ANPEC, 2015

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p.13-28.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA

SHADISH, W.R.; COOK, T.D., & CAMPBELL, D. T. **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference**. Wadsworth CENGAGE Learning, Belmont, 2002.

SMULOVITZ, C. & PERUZZOTTI, H. Societal and horizontal controls: two cases of fruitful relationship. In: MAINWARING, S. & WELMA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.

SOARES, J. F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 135–160, abr. 2007.

_____ & ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, v. 29, n. 1, p. 147–165, jun. 2003.

_____ & ALVES, M. T. G. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 492–517, ago. 2013.

SOARES, T. & BONAMINO, A. (Org.)**Estudos sobre a Educação Brasileira: Multiplos olhares.** Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2017.

SUMIYA, L.A.; ARAUJO, M. A. D. & SANO, H. A Hora da Alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 25, n. 36, p, 1-30, abr.2017

TAVARES, P.A. **Três ensaios em Economia da Educação**. 2014. 105 f. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, São Paulo.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**, 1º edição. Tradução, Maria Cristina Cupertino Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

VIEIRA, S. L.Gestão, avaliação e sucesso escolar:recortes da trajetória cearense. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 60, p. 45–60, Ago. 2007.

_____ & VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: A experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075–1093, dez. 2013.

WEBER, M. Economia e Sociedade: **Fundamentos de uma Sociologia Compreensiva**. 4ª edição, Brasília: Editora UnB, 1999.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1411890/CA