

Sandra Regina Toledo dos Santos

O ESTADO-AVALIADOR NO FINANCIAMENTO DO
ENSINO FUNDAMENTAL: UM OLHAR SOB O
ENFOQUE DA *ACCOUNTABILITY* APLICADA À
EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO COREDE
PRODUÇÃO/RS

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em
Educação, da Faculdade de Educação, na
Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial
à obtenção do título de Doutora em Educação, sob a
orientação da Professora Dr^a Rosimar Serena Siqueira
Esquinsani

Passo Fundo

2019

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos pelo término desta etapa de qualificação acadêmica são destinados às pessoas que, de que alguma forma, contribuíram ao meu processo de aprendizado, dentre eles cito: em primeiro lugar aos meus pais Albery (In Memoriam) e Miraci, que não mediram esforços para que eu concluísse meus estudos no primeiro e segundo grau, saindo de casa na adolescência para prosseguir com a sonhada Universidade, que depois de tê-la conhecido, não me afastei mais.

Ao meu filho Bruno e marido José Roberto, pela paciência e incentivo nos momentos mais delicados de minha vida, bem como na condição de somente observar a extensa e solitária caminhada do Doutorado.

Aos meus irmãos queridos Fábio e Denize, que, pacientemente, aguardaram minha presença mais constante em suas vidas para após o término desta tese.

Aos professores do PPGEDU pela vasta convivência e pelos novos direcionamentos dados em minha vida acadêmica, em especial, à minha orientadora Rosimar, sempre pontual e disposta a lançar-me novos desafios.

À banca de qualificação do projeto de tese que voltou a compartilhar muito aprendizado na data da defesa, lançando-me em novos olhares sobre a pesquisa, professores Dr. Clóvis Kronbauer, Dr. Marco Antônio Montoya, Dr. Rafael Pavan e a professora Dra. Maria Goreti.

Pelo conjunto de oportunidades que tive de aprendizado e a ampla condição de avançar na construção do conhecimento, pelo que me tornei após conquistar cada fase durante minha caminhada de estudante e pela minha família, gratidão ao Criador!

“Aprender é uma aventura criadora, algo, por isso mesmo, muito mais rico do que meramente repetir a lição de casa dada. Aprender para nós é construir, reconstruir, constatar para mudar, o que não se faz sem abertura ao risco e à aventura do espírito.”

Paulo Freire

RESUMO

Esta tese foi desenvolvida visando contribuir com as discussões sobre os mecanismos contidos na atuação do Estado-avaliador, por meio da *accountability* aplicada à Educação. A pesquisa realizada se apoiou nos procedimentos que visam atender a transparência das informações, o controle exercido pelo Estado na avaliação das políticas educacionais e do desempenho apresentado pelo ensino fundamental. O estudo se deu com base nos resultados levantados em sete municípios do Corede Produção/RS, nos períodos de 2012 a 2017. Nesse contexto, a temática abordada vincula-se ao financiamento da educação e está relacionada à Linha de Pesquisa sobre Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação, junto à Universidade de Passo Fundo. A metodologia da pesquisa utilizada foi a abordagem qualitativa, de cunho exploratório e com consulta em base documental, formada por uma amostra não probabilística intencional. A base teórica que sustenta esta tese encontrou amparo nas obras do pesquisador e professor Dr. Almerindo Janela Afonso (2000; 2001; 2010a; 2010b; 2011; 2013; 2016). Nelas é possível encontrar inúmeras contribuições por ele dadas ao tratar que a *accountability* na Educação deve promover o aprendizado contínuo, por meio de políticas públicas capazes de gerar patamares mais elevados na qualidade do ensino, à medida em que a tríade estudada se entrelaça. Os indicadores selecionados para compor este estudo foram: na transparência, o *ranking* de transparência (RT); no controle, o índice de MDE e o indicador de adequação da formação docente (IAFD) e, por fim, no desempenho do ensino fundamental, os indicativos da taxa de aprovação, do IDEB (anos iniciais e finais), do IDESE e do índice Firjan (IFDM). Os indicativos apontados pela pesquisa permitiram formar um panorama sobre a temática, culminando na proposição do Termômetro da *Accountability* (TA), expresso em cores, para revelar o nível em que se encontra cada município, quanto às classificações geradas a partir dos indicadores selecionados para ilustrar a realidade encontrada. Sob este enfoque, ficou evidenciado na atuação do Estado-avaliador, inconsistências no alinhamento entre os resultados encontrados, sendo que nem sempre bons parâmetros de transparência e das métricas de controle refletem o esperado no desempenho do ensino, inclusive quando são conjugados com índices macro que denotam a condição de desenvolvimento local. Observou-se, nesse arranjo, um contrassenso entre o que se declara nas metodologias implantadas e a obtenção de patamares mais elevados na qualidade do ensino, não estabelecendo relação entre o nexos dado pela teoria de Afonso e a tríade aqui representada. Por fim, o modelo atual aqui ilustrado, quanto ao Estado-avaliador, requer a implementação de políticas públicas voltadas ao avanço qualitativo do ensino fundamental. Assim sendo, o Estado deve promover o alcance dos índices propostos e a institucionalização de métricas avaliativas potencializadoras, pautadas no aprendizado constante, a partir dos resultados gerados pelas práticas de *accountability* presentes no contexto educacional.

Palavras-chave: Estado; *Accountability*; Ensino; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This thesis has been developed aiming to contribute to the discussions about the mechanisms contained in the performance of the Evaluative State, by means of education applied accountability. The research done was supported by the procedures that intended to meet the transparency of information, the control wielded by the State in the assessment of educational policies and the performance presented by the primary school. The study came to pass based on the results investigated in seven cities of the Corede Produção/RS (Regional Development Council), between 2012 and 2017. In this context, the theme handled is linked to the education financing and is related to the line of research of the Educational Policies from the Education Graduate Program, in conjunction with the University of Passo Fundo. The research methodology applied was a qualitative approach, with an exploratory nature and documentary database consultation, formed by an intentional non-probability sampling. The theoretic base that supports this thesis is grounded in the works of the researcher and professor Dr. Almerindo Janela Afonso (2000; 2001; 2010a; 2010b; 2011; 2013; 2016). In them, it is possible to find countless contributions given by him dealing with the fact that, accountability in Education must promote the continuous learning, through public policies capable of generating more elevated degree of teaching quality, as the studied triad intertwines. The selected indicators to compose this study were: in transparency, the transparency ranking (TR); in control, the MDE (Teaching Maintenance and Development) index and the indicator of adequacy to teacher's formation (IAFD) and, finally, in the performance of primary school, the indicators of the approval index, from the IDEB (Basic Education Development Index) (first and final years), from the IDESE (Socioeconomic Development Index) and the Firjan index (IFDM) (Firjan Index of Municipal Development). The indicatives pointed out by the research allowed to form a panorama about the theme, culminating in the proposal of the Termômetro da Accountability (TA) (Accountability Thermometer), expressed in colors, to reveal the level in which each city is in, regarding the classifications generated by the selected indicators to illustrate the reality found. Under this light, it became evident in the performance of the Evaluative State, inconsistencies within the alignment between the results found, since having good parameters of transparency and control metrics did not always reflected in the expected teaching performance, even when connected to macro indices that denote the condition of local development. Hence, it has been observed an inconsistency between what it has been declared in the implanted methodologies and the achievement of more elevate degrees in teaching quality, not establishing a relation between the nexus given by Afonso's theory and the triad here represented. Lastly, the current model here illustrated, in regards to the Evaluative State, requires the implementation of public policies aiming for the qualitative advancement of primary school. Thus, the State must promote the achievement of the proposed indices and the institutionalization of enhancing assessment metrics, based on continuous learning, stemming from the results generated by accountability practices present in the educational context.

Keywords: State; Accountability; Teaching; Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização

Art. – Artigo

ABEB - Anuário Brasileiro da Educação Básica

CAUC – Cadastro Único de Convênios

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

Corede – Conselho Regional de Desenvolvimento

DEA – Análise Envoltória de Dados

EBT – Escala Brasil Transparente

EC – Emenda Constitucional

EJA – Ensino de Jovens e Adultos

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EUA – Estados Unidos da América

FEE – Fundação de Economia e Estatística do RS

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FME – Fundo Municipal de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fndo de Participação dos Municípios

IAFD – Indicador de Adequação da Formação Docente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESE – Índice de Desenvolvimento Sócioeconômico

IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal

IFDM – Índice de Firjan de Desenvolvimento Municipal

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

LAI – Lei de Acesso a Informação

LDB – Lei de Diretrizes Básicas

LOM – Lei Orgânica Municipal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LT – Lei de Transparência

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MPU – Ministério Público da União

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Orçamento Geral da União

PAD – Programa Autenticador de Dados

PAR – Programa de Ações Articuladas

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional da Educação

RF – Região Funcional

RS – Rio Grande do Sul

RT – *Ranking* da Transparência

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIOPE – Sistema Informatizado sobre Orçamento Público em Educação

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TA – Termômetro da *Accountability*

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UPF – Universidade de Passo Fundo

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Alfabetização até os 8 anos em leitura, escrita e matemática em 2016.....	85
Gráfico 2: Comparativo do aumento/diminuição de matrículas e professores no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 x 2017)	111
Gráfico 3: Comparativo entre as médias de alunos por turma e de matrícula por professor no ensino fundamental (2012 a 2017)	114
Gráfico 4: Comparativo do Ranking de Transparência nos municípios estudados x estadual (2014 a 2016)	118
Gráfico 5: Comparativo da média dos índices de recursos próprios aplicados em Educação nos municípios estudados x média estadual (2012 a 2017/MDE - %)	123
Gráfico 6: Comparativo entre as médias das taxas de aprovação x reprovação x abandono no ensino fundamental nos municípios estudados (2013 – 2017)	131
Gráfico 7: Comparativo entre IDEB alcançado e projetado no ensino fundamental (AI/AF - 2013 – 2017)	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Obras consultadas com base em Almerindo Janela Afonso.....	30
Quadro 2: Classificação por grupos para o IAFD	42
Quadro 3: Resultados dos indicadores componentes da tríade que representa a <i>accountability</i> aplicada à Educação	50
Quadro 4: Percentual e periodicidade dos repasses dos recursos financeiros componentes do FUNDEB	66
Quadro 5: Metodologias empregadas na divulgação das informações do Governo.....	91
Quadro 6: Classificação do TA na composição da tríade.....	140
Quadro 7: Resumo dos resultados encontrados no TA.....	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de matrículas na Educação Básica no Brasil (2016)	57
Tabela 2: Número de matrículas no Ensino Fundamental de 2010 a 2017	58
Tabela 3: Estimativa do percentual do investimento público direto em Educação em relação ao Produto Interno Público (PIB) por esfera de governo – Brasil (2005-2012)	59
Tabela 4: Investimento x PIB (em %) no período de 2007 a 2015.....	60
Tabela 5: Taxa de aprovação, reprovação e abandono do Ensino Fundamental (2016)	61
Tabela 6: IDEB comparado no Ensino Fundamental	62
Tabela 7: As 5 áreas de atuação do Governo Federal com despesas pagas mais elevadas no Orçamento Geral da União (OGU)	68
Tabela 8: Volume de recursos consignados no OGU de 2013 a 2016 (em %).....	69
Tabela 9: Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Público Direto na Educação Básica por Natureza de Despesa - Brasil 2012-2015 (em %).....	71
Tabela 10: Caracterização dos municípios estudados	107
Tabela 11: Número de matrículas no ensino fundamental dos municípios estudados	108
Tabela 12: Número de professores no ensino fundamental dos municípios estudados.....	109
Tabela 13: Comparativo do aumento/diminuição de matrículas e professores no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 x 2017)	110
Tabela 14: Matrículas x professor no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 a 2017)	112
Tabela 15: Média de alunos por turma no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 a 2017)	113
Tabela 16: Índices do Ranking da Transparência nos municípios estudados (2014 a 2016)....	117
Tabela 17: Índices de recursos próprios em MDE nos municípios estudados (2012 a 2017- %)......	122
Tabela 18: A apuração do IAFD nos municípios estudados (2013 a 2017 - %)	125
Tabela 19: Comparativo da média encontrada em MDE e no IAFD G1+G2.....	126
Tabela 20: Taxa anual de aprovação no ensino fundamental nos municípios estudados (%)..	128
Tabela 21: Taxa anual de reprovação e abandono no Ensino Fundamental nos municípios estudados (%)	130
Tabela 22: Comparativo entre IDEB alcançado x projetado no Ensino Fundamental nos municípios estudados – anos iniciais (AI/2013 – 2017)	133
Tabela 23: Comparativo entre IDEB alcançado x projetado no Ensino Fundamental nos municípios estudados – Anos finais (2013 – 2017)	134
Tabela 24: IDESE nos municípios estudados no período de 2013 e 2015	137
Tabela 25: IFDM nos municípios estudados no período de 2013 e 2015	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Desenho da pesquisa – tese	37
Figura 2: Mapa de localização do Corede Produção RS.....	39
Figura 3: Níveis de classificação do Idese.....	44
Figura 4: Composição do IFDM	45
Figura 5: Escalas do IFDM	46
Figura 6: Níveis atribuídos ao Termômetro da Accountability.....	51
Figura 7: Tela de acesso ao SIOPE	73
Figura 8: Tela de acesso ao SIMEC	74
Figura 9: Portal do IMEP.....	75
Figura 10: Tela de acesso ao portal do FNDE	76
Figura 11: Tela de acesso ao SIGPC	77
Figura 12: Tela de acesso ao PNE	78
Figura 13: Regiões funcionais dos Coredes no Estado do RS	106

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1.....	15
1.1 Introdução sobre o tema.....	15
1.2 Problematização e justificativas da pesquisa.....	29
1.3 Formulação dos objetivos e proposição de hipótese.....	32
1.4 Conjunto metodológico.....	33
1.4.1 Delineamento da pesquisa.....	33
1.4.2 Definição da população e amostra da pesquisa.....	38
1.4.3 Procedimentos e técnica de coleta de dados.....	39
1.5 Critérios metodológicos utilizados na análise dos dados.....	46
1.6 Limitações, contribuições e estruturação da Tese.....	52
CAPÍTULO 2	55
2.1 O financiamento da educação e as Políticas Educacionais aplicadas aos Municípios: o que os dados macro revelam da Educação pública brasileira.....	55
2.2 Os caminhos entre o financiamento da Educação pública brasileira e a vinculação dos recursos orçamentários como forma de investimento	64
CAPÍTULO 3.....	80
3.1 O Estado-avaliador e suas concepções da Educação no contexto brasileiro.....	80
3.2 A <i>accountability</i> como instrumento de transparência, controle e desempenho do ensino sob o eixo da Educação.....	87
CAPÍTULO 4.....	96
4.1 O relato de estudos realizados no Brasil sobre <i>accountability</i> na Educação.....	96
4.2 O relato de estudos internacionais sobre <i>accountability</i> na Educação.....	102
CAPÍTULO 5.....	105
5.1 A apresentação dos municípios estudados.....	105
5.1.1 Caracterização do Corede Produção e dos municípios estudados.....	106
5.1.2 Organização do sistema de ensino municipal nos componentes da amostra	108
5.2 Dados coletados sob o enfoque da <i>accountability</i> aplicada à Educação	115
5.2.1 Os índices de transparência nos municípios estudados	115

5.2.2 Os indicadores de controle nos municípios estudados	121
5.2.3 Os índices de desempenho do ensino fundamental nos municípios estudados	127
5.2.3.1 <i>Indicativos das taxas rendimento: taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental nos municípios estudados.....</i>	<i>128</i>
5.2.3.2 <i>Os resultados do IDEB</i>	<i>133</i>
5.2.3.3 <i>Os resultados do IDESE</i>	<i>136</i>
5.2.3.4 <i>Os resultados do Firjan – IFDM</i>	<i>138</i>
5.3 O cruzamento dos resultados encontrados sob o enfoque da <i>accountability</i>.....	139
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
REFERÊNCIAS.....	154

CAPÍTULO 1

Neste capítulo constam a introdução sobre o tema escolhido, a problematização e justificativa da pesquisa; formulação dos objetivos e proposição de hipótese; conjunto metodológico; critérios utilizados para análise dos dados e as limitações, contribuições e estrutura da tese.

Este capítulo objetiva contextualizar sobre o tema escolhido, promovendo as interfaces entre o financiamento da Educação e a posição do Estado-avaliador à medida em que se lança o olhar sobre a *accountability* nas atividades desempenhadas nesse eixo, as quais repercutem nas políticas públicas educacionais.

1.1 Introdução sobre o tema

A gestão pública, nas últimas décadas, vem enfrentando significativas mudanças na forma de gerenciar suas estruturas, bem como nos procedimentos de execução dos dispêndios dos recursos canalizados para atender as demandas da sociedade.

Ao descrever sobre a transposição na forma de gerenciar a estrutura pública no Brasil durante a década de 1990, Bresser Pereira (1996, p. 60) relatou que “aos poucos foi se delineando os contornos da nova administração pública”, por meio da descentralização política, “transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais”, delegando autoridade aos administradores públicos e instigando maior autonomia, mudanças no formato da hierarquia administrativa mais horizontalizada, instituição de mecanismos de controle e busca por resultados e, por fim, a “administração voltada para o atendimento do cidadão”.

Nesse processo de ajustes estruturais, tornou-se fundamental primar pela boa aplicabilidade dos recursos orçamentários e na implantação de programas de governo mais estruturados, atendendo áreas prioritárias de modo uniforme. A educação consolidou-se dentre as prioridades elencadas, ao longo do tempo, uma vez que os ordenamentos legais inferem que os serviços prestados sejam mais organizados e com melhor qualidade, sendo que os reflexos promovidos por ela permitem conduzir o país a níveis mais elevados de desenvolvimento.

À medida em que o Governo Federal passou a instituir programas específicos nas diversas áreas com o posterior repasse de recursos para que os municípios desenvolvessem atividades locais, houve um movimento de institucionalização dos processos de transparência dos sistemas de controle e da equidade na divulgação das prestações de contas, com a finalidade de otimizar o uso desses recursos.

Nesse cenário, Varela (2004, p. 41) já destacava que os municípios enfrentavam “o desafio de responder às expectativas da sociedade quanto ao atendimento das demandas sociais e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, alcançar a capacidade técnico-gerencial e administrativa essencial para o desempenho do seu novo papel”, perspectiva essa que ainda permanece pouco alterada nas estruturas públicas, se considerada a dificuldade em gerir adequadamente os recursos financeiros e administrativos nas esferas de governo.

Já na percepção de Carvalho e Totti (2005, p. 99) é fundamental considerar que “o processo de descentralização, principalmente, exige que os níveis menores da administração pública assumam as rédeas do destino de seus lugares e de sua gente”. Essa referência implicava em olhar as necessidades locais como algo de responsabilidade direta dos governantes dos municípios que, pautados por essas demandas, estabelecem as prioridades anuais.

Sob esse vértice, Artoni (2012) infere que essas mudanças e o aumento da participação popular no processo de gestão governamental, com a inserção do controle social, acabaram por estabelecer a necessidade em verificar a aplicação e economicidade dos recursos disponibilizados por intermédio das políticas públicas. Paralelamente, o processo de avaliação na destinação dos recursos federais aos municípios no Brasil tornou-se mais efetivo ao instrumentalizar, através de mecanismos eletrônicos, os procedimentos que visam exercer o controle sobre tais verbas no decorrer do exercício financeiro.

Com isso, o monitoramento do desempenho adotado nas organizações privadas, e intensificado nas últimas décadas, foi estendido à gestão pública somente a partir desse novo delineamento dado aos níveis de Governo. Para avaliar os resultados foram estabelecidos padrões de desempenho que abrangem os dados contábeis, financeiros, administrativos e econômicos, de modo que um dos instrumentos com maior volume de dados utilizados em pesquisas no sentido de estabelecer tais padrões de desempenho, passou a ser o orçamento público.

O recorte histórico aponta as variações ocorridas quanto a disponibilização de recursos para custear as atividades da área da Educação pública e a geração dos respectivos resultados

encontrados, formando um parâmetro entre o disponibilizado e o realizado. Por conta disso, há de se considerar que o orçamento público se constitui em um documento que condensa os programas de governo e os respectivos valores alocados para esses fins, como forma de orientar os gestores para o período anual de forma dinâmica e não estática, sofrendo significativas variações e alterações no decorrer desse período pelos efeitos causados, especialmente, nos eixos econômico e financeiro.

Interessante observar que o movimento das destinações de recursos que custeariam o sistema educacional no Brasil é discutido, desde o seu descobrimento em 1500 e ampliado no âmbito governamental com o surgimento da República, em períodos distintos dos governos. Relatos apontam que a medida que as Constituições brasileiras foram sendo implementadas, novos formatos de financiamento foram surgindo quando comparados os três períodos de organização do sistema brasileiro (SENA, 2002; BARROS, LIMA, 2003; GIL, 2007; SAVIANI, 2008; LINO, BORGES, 2009; CURY, HORTA, FÁVERO, 2014):

a) No Período Colonial

Ao iniciar o Período Colonial, entre os anos de 1500 a 1549, não ocorreu nenhuma forma de custeio da Educação no Brasil, ou seja, foi um período sem escolas e sem despesas de cunho educacional para a Corte Portuguesa.

Já entre 1549 a 1759, com a Educação entregue à responsabilidade dos Jesuítas, somente os brancos e índios aculturados tinham esse acesso, de modo que os recursos eram oriundos da igreja para custear tal atividade.

No intervalo de 1759 a 1772, com a expulsão dos jesuítas, a Educação ficou sem qualquer amparo formal para que fossem continuados os trabalhos em detrimento das propostas educacionais.

Somente em 1772 surgiu o primeiro imposto destinado a custear as atividades do ensino primário e médio e, conseqüentemente, contribuindo para que surgissem outros impostos com a finalidade de fortalecer a Educação da elite brasileira.

b) Período Imperial

Os relatos apontam que iniciando o Período Imperial, de 1822 a 1831, sob o governo de D. Pedro I, foi promulgada a primeira Constituição em 1824, que trazia a instrução primária como gratuita a todos; no entanto, não estabelecia de onde saíam os recursos para custear essa atividade.

No período que se estende de 1831 a 1842, com a renúncia do príncipe, já sob a guarda das Regências, foi aprovado o Ato Adicional de 1834 que estabelecia o direito ao poder público local em criar escolas em que as despesas fossem amparadas pelo imposto de circulação de mercadorias, fortalecendo a Educação somente em zonas urbanas com intensa atividade mercantilista.

Encerrando esse período, de 1842 a 1889, já sob o governo de D Pedro II, ocorreram duas Reformas na Educação, mas que não apontaram uma evolução significativa na forma de financiar esse processo.

c) Período da República

No Período da República, de 1889 a 1930, foram realizadas 3 reformas no ensino – A Lei Orgânica Rivadávia Correa (1911), a Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma Rocha Vaz (1925) - para realinhar as condições em que era ofertada a Educação no país. Quanto à vinculação de recursos para a Educação, a proposta de inserção já era discutida no país em 1921, porém, sem maiores e significativos avanços durante 40 anos do início republicano.

Já entre 1930 e 1946, quanto a vinculação de recursos pelo orçamento, somente em 1934 foi estimulada quando a Constituição Federal abordou a Educação como direito de todos, sob a responsabilidade da família e do Poder público, gerando o chamado “direito declarado”; paralelamente, ficou determinado que a União e os Municípios deveriam aplicar no mínimo 10% e os Estados e Distrito Federal 20% da arrecadação de impostos “na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais”, buscando equilibrar as disparidades regionais brasileiras. Entretanto, esse requisito foi retirado na Constituição promulgada em 1937 com o Golpe de Getúlio Vargas e somente no início da década de 1940, por meio de decretos, o governo melhor definiu a criação de tributos para que dessem suporte às atividades educacionais.

Denotando outras alterações, no intervalo de 1946 a 1988, encontramos a Constituinte de 1946 que abordava novamente a vinculação para efeitos de financiamento da educação fixando o índice de 20% como obrigação mínima dos Estados e Municípios e 10% da União, bem acima do que se praticava na época. Tais índices apresentaram nova leitura com a aprovação da LDBEN/1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) com as alterações para as esferas de Governo, onde ficou determinado que a União aplicaria no mínimo 12% e os Estados, Distrito Federal e Municípios com 20%, no mínimo de suas receitas com impostos para custear a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Paralelo a isso, a criação do Salário-Educação, por meio da Lei nº 4.440/1964, buscou suplementar as despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), por meio de contribuição social gerada na folha de pagamento das empresas. Com alterações em 1965 e 1975, a metodologia de cálculo sofreu alterações com 2,5% do salário de contribuição das empresas, a qual é adotada até hoje pelas empresas vinculadas à Previdência Social, amparada pela Lei 9766/1998, cabendo aos municípios o equivalente a proporção do número de matrículas (FNDE, 2018).

Já a Constituinte de 1967 tornava obrigatório o cumprimento de metas da receita tributária somente no ensino do primário, pois a gratuidade abrangia somente esta fase do aprendizado que seria substituída posteriormente por bolsas de estudo, sendo que o restante deveria ser arcado individualmente, de modo que o Estado assumiria somente se o aluno comprovasse indisponibilidade financeira. Relatos de especialistas indicam como erro a retirada da vinculação orçamentária dos textos nessa Carta Magna e na Emenda de 1969, causando um retrocesso na área da educação quanto à destinação de recursos para a Educação.

Porém na década de 1980, a EC/84 (Emenda Constitucional) voltou a inserir novo índice, reestabelecendo esse processo onde a União aplicaria no mínimo 13% e os Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos que 25% da receita com impostos. O texto da narrativa da Constituição Federal de 1988 referendou um novo delineamento na destinação dos recursos promovendo um avanço na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), onde foram estabelecidas as obrigações dos entes federativos quanto à educação pública no Brasil.

Desde então os recursos orçamentários disponibilizados para suprir as demandas sociais, são modelados para atender áreas consideradas como prioritárias e acabam por reter significativa fatia do volume de recursos anuais gastos pelos entes públicos. Na área da Educação, o Art. 212 da Constituição Federal de 1988, determina que para a União o índice mínimo é 18%, enquanto os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos nessa finalidade.

Pelos pressupostos estabelecidos na Lei 9394/1996 (LDB), nos Art. 70 e 71, ficam assim estabelecidos os itens de despesa que podem ser custeados com recursos de MDE, expostos da seguinte forma:

- Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- Concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;
- Amortização e custeio de operações de créditos destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No que concerne a formação dos recursos que devem subsidiar a composição da MDE, na origem da receita dos municípios, estão inclusos:

- o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU),
- o Imposto Sobre Serviços (ISS),
- o Fundo de Participação dos Municípios (FPM),
- o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI),
- a Cota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS),
- a parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR),
- a Cota do Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA),
- a Cota do Imposto Sobre Produtos Industrializados Para Exportação (IPI Exportação),
- a Cota do Imposto Sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF Ouro) e, por fim,
- o Imposto de Renda retido sobre a folha dos servidores públicos.

Essa composição determinada das receitas a serem destinadas à MDE, expressam a gama significativa de recursos que os municípios devem canalizar para atender as demandas locais nos serviços educacionais.

À medida em que o Estado se tornou mais presente por intermédio das políticas de financiamento aplicadas à Educação, foram sendo implementadas medidas por intermédio de

fundos, iniciando com a Emenda Constitucional 14/1996 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) com a regulamentação dada pela Lei 9424/96, vigorando de 1997 a 2006. Ao expirar esse prazo, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com a edição da Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentada pela Lei 11494/2007, com previsão legal de vigência se estendendo até o ano de 2020.

Com esses mecanismos, buscou-se estabelecer ações mais direcionadas à Educação, de modo que essa substituição entre os fundos ocorreu pelo fato de que as destinações dos recursos para cobrir as atividades educacionais nos níveis de governo, indicavam a insuficiência para atender apenas o ensino fundamental e a dificuldade em atender todas as etapas da educação básica. Com isso, buscou-se suprir as lacunas existentes e ampliar o atendimento em toda a rede básica de ensino, reduzir as diferenças entre os sistemas de ensino dos estados, bem como promover um alinhamento entre o que preconizava o texto legal e o previsto na LDB/96 (Lei de Diretrizes e Bases).

Desde então, quesitos como remuneração dos professores, qualificação docente e modernização da estrutura física tiveram foco especial na destinação de recursos pelo Governo Federal à Educação pública, especialmente aos municípios brasileiros. Por isso, o debate foi conduzido pelas discussões sobre a remuneração salarial dos professores públicos, uma vez que as análises dos recursos que custeiam tais atividades devem considerar o “padrão de financiamento da educação no Brasil, em que o impacto dos salários é fundamental nas projeções de investimento”, na descrição de Camargo *et al* (2009, p. 346).

As circunstâncias derivadas da substituição do FUNDEF pelo FUNDEB indicavam as correções que deveriam ser tomadas, especialmente, quanto a sua operacionalização e por considerar os fatores que não abarcavam as diferenças regionais no país, acabaram por prejudicar a execução efetiva das diretrizes propostas inicialmente e que não poderiam voltar a comprometer a nova apresentação do fundo, tais como: a desinformação quando houve sua implantação; a falta de infraestrutura nos municípios para absorver novo contingente de alunos; o baixo aperfeiçoamento dos profissionais do magistério; o fato de que os “municípios de baixa capacidade financeira assumiram o ensino fundamental para recompor as finanças municipais e aumentaram a possibilidade de combinar formas de aplicação dos recursos do ensino

fundamental, com as outras despesas em educação que já realizavam” e, por fim, o baixo grau de institucionalização dos mecanismos de controle social (GUIMARÃES, 2010, p. 2).

Ao fazer uma retrospectiva, são encontradas as primeiras inserções sobre Fundos para a Educação, nas formulações propostas por Anísio Teixeira no Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, indicando que as três esferas de governos coordenariam seus esforços para atender o que a legislação preconizava. A ideia proposta remetia a fixação de verbas orçamentárias para custear as despesas da área, no sentido de possibilitar a fiscalização posterior e a garantia de que esses recursos seriam dispendidos para a finalidade proposta. A fiscalização mencionada se daria pelo Governo e instâncias mais próximas da sociedade.

Tornava-se evidente o prenúncio de que os recursos canalizados para tal fim deveriam sofrer acompanhamento tanto interno, quanto externo, a fim de garantir a lisura das etapas. Mas somente com a CF/1988, a proposta já lançada por Anísio foi reproduzida gradativamente na década de 1990.

Por óbvio, o processo de distribuição de recursos a partir dos Fundos aos entes federados ensejava o acompanhamento da aplicação dos recursos por meio da atuação de grupos definidos de cidadãos que cumpririam essa função, os denominados conselhos. Dessa forma, esperava-se promover maior transparência e controle na gestão desses recursos, com o acompanhamento social. Na ótica de Gil (2007, p. 6-7) “os conselhos estariam fazendo parte de processos de reorganização do Estado, os quais implicariam a diminuição dos custos e a transferência de responsabilidades relativas à resolução de questões de órbita própria ao Poder Público”.

Souza e Vasconcelos (p. 45, 2006) apontam a estruturação de novas redes associativas em áreas diversas das políticas públicas, dentre as quais a criação de Conselhos “amparados por ampla base legal, assumindo diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e, conforme já assinalado, da sociedade civil”, referendada pelo texto da EC/1996 no Art. 7º a menção das formas de fiscalização dos recursos e regulamentada pela Lei do FUNDEF 9424/96 que apresentou no Art. 4º e 5º que estes conselhos realizariam o acompanhamento e controle social na aplicação dos recursos dispendidos pelo Fundo.

Em toda essa contextualização, especialmente no Período da República, as políticas públicas adotadas na educação acabam por refletir as condições sociais de determinadas épocas. Nessa perspectiva, Fonteles, Marques e Melo (2012, p. 192) destacam que “a gestão da educação é um trabalho de organização do sistema escolar que sofre influências do contexto

histórico e social no qual está inserida”, de modo que o Governo ao definir novas políticas voltadas à educação considera as condições atuais da sociedade, mesmo que, em muitos casos, o próprio poder público tenha dificuldades em executá-las.

Muito antes disso, Minto *et al* (1998) já relatavam sobre os impasses e as alternativas a serem consideradas sobre o sistema educacional, revelando que as políticas públicas aplicadas na década de 90 ensejavam barreiras que impediam avanços significativos na Educação, no contexto nacional. Os autores descreveram que “a educação deve necessariamente ser democrática, o que implica criar formas participativas nos sistemas de ensino e nas escolas”.

O entendimento dado por Alves (2007, p. 83) dava o contorno de que “uma política educacional pautada pela garantia das quantidades necessárias e pela igualdade das oportunidades” deveria primar pela universalização e o acesso ao ensino de qualidade com igualdade de resultados.

Diante do panorama apresentado, em períodos distintos, no trato dos recursos que ora seriam canalizados para custear a Educação brasileira, percebe-se que as alterações promovidas nas Constituições Federais ao longo do tempo e as diversas legislações, ocasionaram alterações significativas nas políticas educacionais mesmo que esses documentos evidenciassem a fragilidade no trato das questões que envolvem essa área, quanto as vinculações orçamentárias para o uso dos recursos públicos, com inclusões e exclusões do tema em debates constitucionais, não permitindo, assim, uma continuidade saudável da abordagem acerca de qual o melhor caminho a seguir para o avanço do processo educativo diante de cada contexto.

Num entrelaçamento entre o que vinham determinando as Constituições e os arranjos necessários nos processos de avaliações das políticas mais direcionadas à área, foram surgindo instrumentos de cunho qualitativo que, de forma complementar aos de cunho quantitativo, indicassem os resultados apresentados na Educação conforme condução dos gestores públicos, especialmente no que se refere ao âmbito escolar nos municípios.

Com a garantia de repasses mais definidos às esferas de governo diante da Carta Magna, a partir da articulação da área educacional no Governo Federal, foi estabelecido como mecanismo para essa avaliação, por meio do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) em 2007, como um parâmetro avaliativo aplicado à Educação pelo fluxo de duas variáveis, representadas pelas médias de desempenho dos alunos em avaliações e do fluxo escolar. Essa métrica garante acompanhar as metas de qualidade contidas no PNE (Plano Nacional da Educação) que apontam para índice

de qualidade até 2022 equivalente aos encontrados em países desenvolvidos (ARTONI, 2012, p. 2; INEP, 2018).

No contexto em que a abordagem da qualidade no ensino passa a ser o foco, diante das políticas educacionais instituídas pelo Governo Federal, desde a LDB/96, no Art. 4º onde fica delimitado que o Estado tem o dever de efetivar a educação escolar pública com “padrões mínimos de qualidade de ensino, definido com a variedade e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, o foco também passa a ser construído em duas linhas tênues: uma que segue a determinação de aplicação de recursos e a outra que aponta os resultados encontrados diante dos padrões fixados, por meio de coleta de dados em instrumentos avaliativos.

Eis que, com esses acontecimentos, foi emergindo a figura do Estado-avaliador, marcado por uma forte adoção de políticas de avaliação, estendida sob ângulos variados no que concerne às políticas públicas voltadas à Educação, vinculadas ao controle exercido por parte do Estado, ao controle social que permeia a sociedade enquanto protagonista desse processo e, posteriormente, pressionado pela globalização que induz à implantação de metodologias capazes de retratar a atual conjuntura nos países. Essa ótica foi relatada nos estudos de Afonso (2010a; 2013).

No Estado-avaliador repousam as premissas que envolvem as estratégias de avaliação do ensino, de modo qualitativo e quantitativo, voltadas de um lado ao contexto interno das instituições escolares através dos alunos, das estruturas e dos recursos disponibilizados para subsidiar a manutenção do ensino público; por outro lado, abrange o foco externo através das políticas públicas educacionais, do processo econômico e, também, dos fatores de avaliação comparativo entre países.

Com isso, o Estado-avaliador remete à implementação de procedimentos, especialmente aqueles mais direcionados ao uso de indicadores e que permitem avaliar a condução das políticas públicas, incluindo aquelas voltadas ao financiamento, tanto do gasto público em Educação, quanto dos resultados qualitativos encontrados em instrumentos de coleta de dados, como é o caso da Provinha Brasil e do Censo escolar para a apuração do IDEB.

Nesse processo, são apontadas desigualdades através dos desfechos nos diversos palcos em que as políticas educacionais são desenvolvidas, sendo que os aspectos regionais podem gerar fatores que estreitam ou afastam as propostas governamentais para melhorar o desempenho dos alunos na Educação pública.

As discussões geradas em torno dessa temática apontam que “o apelo será para que o Estado seja equitativo na função de alocar recursos para solucionar os problemas da sociedade, que as políticas públicas sejam distributivas [...]”, conforme explanação de Arroyo (2010, p. 13).

Paralelamente, como regramento instituído para permitir um avanço nas reformulações das estruturas herdadas do período de intensa atuação do governo estadista, Ramos Júnior (2012) discute que a Emenda Constitucional 19/1998 permitiu inserir a eficiência como um princípio constitucional da administração pública, como forma de diminuir o descontentamento da sociedade com as deficiências na prestação dos serviços públicos no Brasil.

Após a inserção desse princípio como parâmetro de cunho gerencial, a abordagem apresentada por Mwita (2000) transcendeu ao que se encontrava no sistema brasileiro, uma vez que já mencionava fortemente que os serviços públicos eram descritos como não-produtivos e, com isso, forçava que novos condicionantes à leitura dos resultados governamentais fossem inseridos.

Essa temática foi amplamente discutida, abarcando quesitos essenciais como a implantação de centros de custos, responsabilização dos gestores e limites para gastos públicos, moldando técnicas necessárias até então ignoradas, as quais foram introduzidas no Brasil somente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ainda em 2000. Assim, a mensuração dos resultados na execução dos serviços públicos passou a ser item principal para apurar o desempenho dos atos do gestor durante seu mandato eletivo.

Exatamente nesse sentido, a inserção da LRF como parâmetro de padronização das responsabilidades dos gestores, ocorreu no intuito de melhor ordenar e reger as atividades no setor público. Dentre as modificações encontradas em seu texto estão a aplicação regular dos recursos conforme o planejamento, a busca pela transparência, a utilização de instrumentos de gestão mais modernos e a redução dos desperdícios encontrados nos diversos setores da economia.

Visualiza-se então, que a LRF buscou direcionar ao setor público, especialmente os municípios, um “espírito inovador da gestão responsável, onde o que não se pode mais admitir é o déficit motivado pela superestimação da receita no orçamento” (TOLEDO JR; ROSSI, 2001, p. 8), ato esse praticado em governos passados.

De fato, para proteger o uso do dinheiro público de forma efetiva, era necessário implementar instrumentos mais eficazes na apuração do processo de responsabilização dos gestores públicos, visando tornar mais rígido o processo de prestação de contas e de controle adotados nesse contexto.

Tais instrumentos contém dados capazes de indicar as intenções dos gestores quanto aos programas que são desenvolvidos anualmente, bem como sua publicização para que seja dada ampla divulgação das informações contidas nesses documentos, especialmente nos casos dos municípios, por se constituírem em governos locais, dada a proximidade da sociedade com o poder público.

O enfoque proposto por Araújo e Arruda (2009, p. 2) é de que a administração pública é conceituada como o “conjunto de funções que visam à boa gestão da *res* pública (ou seja, da propriedade pública), de modo a possibilitar que os interesses da sociedade sejam alcançados”, o que considera o papel do Estado como agente principal para o avanço nas políticas públicas aqui relatadas, ao considerar os recursos destinados à Educação.

Derivado de todos esses contornos na administração pública, os gestores “buscam indicadores que mensurem a *performance* da gestão, em relação as finanças públicas municipais, estaduais e nacionais” como forma de avaliar os resultados dos atos produzidos em seus governos (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005, p. 26). Assim, a questão orçamentária em âmbito governamental ficou mais evidente à medida que a transparência, o controle e a equidade nos atos empreendidos pelos gestores passaram a ser divulgados de modo contínuo, especificamente pelo novo delineamento dado aos níveis de Governo.

Para tanto, Darmohraj *et al* (2001, p. 27) destacam em seus estudos que “um dos aspectos fundamentais para a análise e a evolução dos processos é a mensuração da produtividade e do desempenho da organização”, o que não se afasta quando o assunto se refere ao público, considerando no Brasil as determinações surgidas posteriormente à Constituição Federal de 1988.

Nota-se que em todos os elementos jurídicos implementados para garantir recursos aos programas criados para manter fins específicos da economia são apontados mecanismos para atender a tríade formada pela transparência, controle e do desempenho do ensino público municipal indicando a presença efetiva de métodos voltados à compreensão dos resultados gerados, especialmente no foco deste estudo que é o sistema educacional público brasileiro, originando o termo *accountability*.

Essa tríade assume a função de estabelecer importantes instrumentos para fortalecer o processo de financiamento já existente, formalizando através de novos *layouts*, o controle e responsabilização dos gestores ao tornarem público seus atos e a consequências produzidas por eles.

A inserção do termo *accountability* tem assumido diversas conotações nas publicações especializadas que percorrem o campo das Ciências Aplicadas (Administração e Economia) e da Educação. No primeiro, aparece quando se trata de informar, dar conta da aplicação de recursos públicos e manifestar os efeitos causados, uma vez que se pressupõe que o Governo, ao implementar políticas públicas, destine recursos específicos para o custeamento dos respectivos serviços; já no segundo campo, as reflexões vão muito além desse olhar, refletem a busca por patamares mais elevados na qualidade do ensino público.

De forma ampla, esse termo revela propósito especial diante da pluralidade de significados, especialmente no que se refere à necessidade em dar transparência às informações que se relacionam aos atos dos gestores e aos padrões de monitoramento do fluxo alcançado, ao controle estabelecido sobre as metas que estão contidas nas políticas públicas e no uso dos recursos públicos e, por fim, da qualidade esperada por meio do levantamento de índices, no caso deste estudo aplicado à Educação municipal.

Com isso, tem-se a informação divulgada ao público interno e externo formando o contexto da *accountability* apresentada por meio de relatórios, índices, testes estatísticos, documentos padronizados e outras formas de apresentação de resultados, assumindo conotação ampla de prestação de contas (ZAPATA, FLEET, 2012).

Na área da Educação, recorre-se aos mecanismos descritos no uso do termo como “forma de controle, e de pôr em prática esses mesmos mecanismos através da combinação de diferentes procedimentos de avaliação” mesmo que sem modelo padrão ou definido, amparado em Broadfoot (2000, *apud* AFONSO, 2001).

Nessa mesma linha de pensamento, para Anderson (2005) a *accountability* na Educação se aplica a um sistema capaz de apresentar os resultados relativos ao desempenho de estudantes, da escola e dos governos, formando a *compliance* em torno de um objetivo comum e das determinações contidas em normas expedidas pelo próprio Governo.

Ampliando essa discussão no cenário brasileiro, as inferências dadas por Yannoulas *et al* (2009), dentre as concepções do Estado-avaliador, a utilização do termo “na América Latina

surge associado ao controle de gastos e resultados, pretendendo assegurar mais eficiência e manutenção do controle sobre aquilo que considera qualidade superior e competitividade”, o que acabava gerando “uma função predominantemente técnico-burocrática, com uma finalidade economicista”.

Outra vertente explorada, decorre de Afonso (2009) ao tratar que na Educação a terminologia remete às metodologias de prestação de responsabilização quando a prestação de contas exigir a avaliação, “esta deverá desenvolver-se de forma fundamentada e o mais possível objetiva, de modo a procurar garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas”. Quanto ao sinônimo de *prestação de contas*, o termo apresenta alguma “instabilidade semântica porque corresponde a um conceito com significados e amplitudes plurais” (AFONSO, 2010b, p. 22).

Andrade *et al* (2011) apresentam o termo com o conceito ligado diretamente ao dever que tem um representante eleito de prestar contas para seu representado, onde são incluídos requisitos como a transparência dos atos do gestor e a responsabilização aplicada nas diversas áreas do Governo, referendado por instrumentos legais que apontam as implicações quando não atingidas as metas propostas na legislação vigente.

Interessante observar o apresentado por Maroy e Voisin (2013) quanto a dificuldade do consenso na utilização do termo, uma vez que isso pode derivar do arranjo institucional em cada país quando adota procedimentos distintos que formam o contexto da *accountability*, especialmente ao que se propõe cada conjunto de medidas adotadas em torno de um tema específico.

O conjunto de variáveis sobre o tema também é explorado de forma paralela por Schneider e Rostirola (2015); porém, sob o eixo dos gastos públicos em que são abordadas as crises financeiras do governo brasileiro e a crescente necessidade em otimizar recursos, relacionando a convergência para o novo posicionamento do chamado Estado-avaliador, que culminou com a adoção de instrumentos de *accountability* no processo avaliativo das políticas públicas.

Estudos, no Brasil, apontam o uso da *accountability* dando conta de que esse “passou a ser designado para expressar a responsabilidade educacional, reforçando o gerencialismo dos sistemas de ensino e escolas ante o termo” expressando o alinhamento entre as repercussões obtidas a partir das normas aplicáveis sobre o ensino público brasileiro (CHIRINÉIA, 2017).

Stosich *et al* (2018) fazem suas referências em estudos publicados nos EUA como *accountability* em Educação por meio de abordagens de múltiplas medidas para determinar a responsabilização e as avaliações de desempenho aplicadas aos níveis educacionais como forma de atender um sistema redesenhado para promover avanços e qualidade no ensino público.

Outros especialistas tratam esse termo como a forma de explicar a conduta adotada por gestores em torno de uma temática, no sentido de apurar o cumprimento de suas responsabilidades. Em detrimento disso, técnicas como amplitude da divulgação das informações para os cidadãos, com o uso da internet; o controle de metas estipuladas por meio de legislações; e a apresentação do desempenho apurado, se constituem em procedimentos invocados pelo termo (ANDRADE *et al*, 2011; MAROY, 2013; SILVA *et al*, 2015).

Também há referências entre a *accountability* política e administrativa, de modo que, respectivamente, a primeira trata das questões voltadas aos assuntos relativos às avaliações do Governo, enquanto a segunda aborda resultados sobre a gestão (SILVA, 2015).

Tendo em conta essa contextualização, é perceptível que o sistema educacional brasileiro passou, nas últimas décadas, por significativas modificações no que concerne às normatizações quanto aos padrões estabelecidos para a gestão do ensino e sua organização estrutural em nível federal, estadual e municipal. Nessa linha tênue, as discussões referentes ao Estado-avaliador, a inserção da *accountability* voltada à gestão e aos padrões de desempenho na administração pública merecem especial atenção para que sejam ampliadas as pesquisas com o intuito de contribuir com as discussões das políticas públicas, no que concerne à Educação.

1.2 Problematização e justificativas da pesquisa

Com base no contexto apresentado, tem-se a condição do Estado-avaliador, cujo tema é amplamente discutido pelo pesquisador e professor Dr. em Educação (Universidade do Minho/Portugal), Almerindo Janela Afonso (2000; 2001; 2009; 2010a; 2010b; 2011; 2013; 2016), o qual foi escolhido para subsidiar esta pesquisa no campo teórico devido suas inúmeras contribuições acadêmicas e reforçado em estudo mais recente pelo mesmo autor, em 2016, onde são percorridos os caminhos sobre métodos de avaliação por parte do Estado e sua aplicabilidade às políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à Educação.

Outra vertente explorada pelo mesmo autor refere-se ao processo de *accountability* que permeia fortemente as relações das instituições governamentais com a sociedade, quanto aos processos de monitoramento dos efeitos na gestão do ensino público, especialmente o municipal. Em dimensões distintas, o Estado passou a exercer processo avaliativo com o domínio de mecanismos mais amplos e dinâmicos quanto à equidade dos gestores públicos, por meio da transparência na divulgação das informações, no mapeamento dos resultados apresentados e indicativos que apontam os rumos da Educação.

Nesse sentido, a teoria utilizada para o constructo desta tese, encontra no vasto acervo de publicações de Afonso o entrelaçamento do Estado-avaliador e da *accountability*, reforçando a relevância de sua obra para novas pesquisas, conforme síntese exposta no Quadro 1:

Quadro 1: Obras consultadas com base em Almerindo Janela Afonso

Ano	Obra
2000	Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas
2001	Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da Regulação Supranacional
2009	Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à <i>accountability</i> baseada em testes estandardizados e rankings escolares
2010a	Gestão, autonomia e <i>accountability</i> na escola pública portuguesa: breve diacronia
2010b	Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. Estudos em avaliação educacional
2011	Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da <i>accountability</i> baseada em testes estandardizados e <i>rankings</i> escolares
2013	Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada
2016	Monográfico: El campo de las políticas de evaluación y <i>accountability</i> en educación: para una reflexión más densa. Profesorado, Revista de curriculum y formacion del profesorado

Fonte: Elaborado pela autora

Neste estudo, como o foco é a Educação municipal, a busca pelo entendimento da posição do Estado-avaliador e da aplicabilidade do termo, congrega a ideia que envolve as dimensões do desempenho da gestão escolar onde os índices obtidos são decorrentes da função e das responsabilidades assumidas pelos gestores nessa área do conhecimento. Isso decorre diante da trajetória a ser seguida conforme os planejamentos propostos, a partir do momento em que são estabelecidas as metas voltadas à obtenção de patamares mais elevados e de melhoria na qualidade do ensino.

Percebe-se então, que esse termo é utilizado quando se trata de políticas educacionais no Brasil e percorre caminhos distintos ao longo do tempo, sendo que o contexto técnico-

gerencial quanto ao gasto público em educação, avançou mais do que o entrelaçamento destes resultados com aqueles gerados pelas práticas e gestão dos espaços pedagógicos.

Com a finalidade de monitorar dados relativos à Educação municipal, foram surgindo índices aplicáveis por meio de cálculos técnicos mais apurados, levantados em processos escolares avaliativos que compõem as informações sobre a gestão do ensino e que podem ser consultadas em bancos de dados do próprio Governo, com ampla divulgação à sociedade.

Pautada nas discussões em obras especializadas, o entendimento sobre a condução da *accountability*, utilizada atualmente pelo Governo nos processos avaliativos com vistas à obtenção do esperado no campo da Educação, requer melhor compreensão quanto ao envolvimento da tríade formada pela transparência, controle e desempenho do ensino público municipal. Nesse sentido, o problema de pesquisa desta tese abarca o seguinte questionamento:

Os mecanismos contidos na atuação do Estado-avaliador, indicam em que nível se dá a *accountability* aplicada à Educação, no ensino público fundamental, nos municípios do Corede Produção no Rio Grande do Sul (RS) no período de 2012 a 2017?

Este estudo justifica-se em duas dimensões:

- a primeira consiste na acadêmica, pela necessidade em acompanhar os resultados apresentados pela gestão nos municípios selecionados, no que se refere à Educação pública local, estabelecendo assim umnexo entre os mecanismos de avaliação exercidos pelo Governo, com ênfase na *accountability* e o que os índices revelam, para melhor compreensão das informações disponibilizadas nesse contexto;
- a segunda dimensão refere-se à busca pessoal da pesquisadora pelo entendimento quanto aos resultados encontrados e a conjuntura atual dos municípios estudados, considerando a trajetória em trabalhos já desenvolvidos nesse entorno, por meio de assessorias, trabalhos acadêmicos com supervisão e orientação a alunos da graduação, treinamentos direcionados para servidores públicos, bem como toda a sua formação acadêmica estar voltada às discussões que envolvem a administração governamental.

1.3 Formulação dos objetivos e proposição de hipótese

Ao considerar a temática apresentada, esta tese busca, por intermédio do seu objetivo geral, contribuir com as discussões sobre os mecanismos contidos na atuação do Estado-avaliador por meio da *accountability*, quanto à transparência, controle e desempenho do ensino, os quais são utilizados para avaliar os resultados apresentados no ensino fundamental, no contexto dos municípios do Corede Produção/RS.

De forma específica, os objetivos consistem em:

- a) Descrever sobre o financiamento da educação e as vinculações do orçamento, conforme os dados apurados quanto às estatísticas escolares referendadas em bases eletrônicas do Governo;
- b) Caracterizar as premissas que envolvem o Estado-avaliador e a *accountability* com aplicabilidade no eixo da Educação, no que se refere aos quesitos de transparência, controle e desempenho do ensino em âmbito municipal;
- c) Explicar o relato de estudos já realizados no campo da Educação e que preconizam o debate sobre o tema *accountability*;
- d) Estabelecer um nexos entre a teoria e os resultados encontrados na amostra estudada, revelando o nível em que se dá a *accountability* aplicada à Educação.
- e) Propor o Termômetro da *Accountability* a fim de ilustrar o conjunto de premissas adotadas no estudo, quanto a transparência, controle e desempenho do ensino.

Ao conjugar as duas dimensões relatadas como justificativa deste estudo, surge a seguinte hipótese, à medida que se explora o tema lançado, explicitada da seguinte forma:

Os mecanismos contidos na atuação do Estado-avaliador, sob o vértice da transparência, controle e desempenho do ensino, à medida que são implementados melhoram a *accountability* aplicada à Educação no ensino fundamental, nos municípios estudados.

A delimitação do período da pesquisa de 2012 a 2017, abarca a diversificação de metodologias utilizadas pelo Estado-avaliador para monitorar e dar conta da tríade encontrada na *accountability*, especialmente no que se refere ao disponibilizado para ampla consulta ao cidadão.

Diante do cenário desvelado na última década, é notório o avanço das normativas que apontam o elevado grau de responsabilidade dos gestores municipais na ampliação do acesso à educação básica no país, bem como das dificuldades enfrentadas quanto às falhas estruturais que afetam os resultados encontrados recentemente nesse eixo. Com isso, houve o movimento crescente na inserção de novos mecanismos para estabelecer parâmetros de acompanhamento das avaliações no ensino básico e dos sistemas de monitoramento, os quais apuram as informações coletadas das bases de ensino, especialmente, a municipal.

A partir desta delimitação, é possível formar o panorama e compreender suas repercussões na Educação brasileira, possibilitando ampliar as discussões atuais sobre os caminhos do ensino nos municípios à medida em que são expostos os resultados nas plataformas de consultas públicas, gerados a partir da mensuração periódica adotada pelo Governo nas diversas instâncias.

1.4 Conjunto metodológico

Nesta seção, considera-se a perspectiva técnico instrumental descrita por Gatti (2012, p. 11) tendo em vista que a pesquisa em Educação é vista como “ciência de procedimentos”, composta por um conjunto de métodos, delineado por técnicas e procedimentos para o estudo de casos aplicados ao ensino, baseado em ordenações organizacionais e com o olhar voltado à gestão do contexto escolar. A seguir, fica estabelecido o conjunto metodológico desenvolvido para esta tese por meio do delineamento da pesquisa, a definição da amostra de pesquisa, os procedimentos e técnicas de coleta de dados.

1.4.1 Delineamento da pesquisa

A pesquisa é formada por “um conjunto de ações, que são propostas para encontrar a solução para um problema, que têm por base procedimentos racionais e sistemáticos”, portanto,

é realizada sempre que se tem um problema e não se têm informações para solucioná-lo (GATTI, 2012; GIL, 2018).

Na delimitação tópica deste estudo, atribui-se o tema de pesquisa como vinculado ao Financiamento da Educação, com a delimitação em municípios pertencentes ao Corede Produção/RS, no que tange aos resultados encontrados no período de 2012 a 2017. Na proposta, as delimitações conceituais aqui explicitadas vinculam-se ao eixo aplicado da *accountability* na perspectiva do encontrado na Educação municipal, sob o vértice da transparência das informações, do controle e do desempenho do ensino à medida em que são consideradas variáveis que permeiam esse contexto.

Esta tese está norteada pelas delimitações jurídico-normativa, nas quais são encontrados os requisitos legais e critérios de mensuração voltados à Educação e pelos reflexos gerados pela gestão do espaço escolar, ao estabelecer um nexo entre a *accountability* e os resultados encontrados.

Na delimitação procedimental, para formar o conjunto metodológico necessário à moldagem da construção científica, foi considerada a seguinte classificação conforme descreve Silva e Menezes (2005), Gatti (2012) e Gil (2018):

- Quanto a natureza

É aplicada pois visa gerar conhecimentos a partir das diversas realidades encontradas nos municípios selecionados para estudo por meio da aplicação prática, ao considerar um tema específico, na medida em que são discutidas situações presentes em municípios pertencentes ao Corede Produção do RS.

- Quanto a abordagem do problema

Constitui-se em pesquisa de cunho qualitativo por considerar para o estudo as variáveis indicativas que estão inseridas na *accountability*, por meio da tríade formada pela transparência, controle e desempenho do ensino como centrais ao eixo deste debate.

Nesse processo foram utilizadas relações qualitativas entre os dados levantados no estudo e suas implicações no contexto estudado, bem como informações mensuráveis e traduzidas por números, percentuais, escalas e médias, que estão no âmbito desta triangulação e figuram no ambiente municipal, nesta tese explorada em 7 (sete) municípios para formar a reflexão acerca do assunto.

- Quanto aos objetivos

Constitui-se como exploratória pelo fato de que a proposta foi construída a partir da descrição de situações encontradas nos municípios selecionados para esta pesquisa, considerando que as relações entre as variáveis estudadas possam explicar os resultados encontrados, bem como da hipótese testada no decorrer da pesquisa.

- Quanto aos procedimentos técnicos

É apoiada na base documental, pois compreende material que contém informações reveladas em relatórios contábeis, planilhas do censo escolar e dos índices selecionados ao estudo, os quais ainda não receberam o devido tratamento analítico. A coleta do material foi nas *home pages* governamentais do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS), INEP e Atlas Socioeconômico do RS, bem como aqueles vinculados à Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

- Quanto ao método

Para o planejamento da pesquisa, torna-se necessário postular sobre o método empregado, pois o “método científico é o conjunto de processos ou operações mentais que se devem empregar na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa”, para Silva e Menezes (2005). Nessa linha de pensamento, o método utilizado foi o analítico-reconstrutivo, uma vez que esta tese assume vários componentes no processo de seleção das informações e dados aqui expostos.

Para análise, foram considerados os dados já tabulados e mensurados em bases que processam as informações relativas aos indicadores selecionados, para estabelecer parâmetros entre os índices que já são consolidados na base nacional para pesquisas educacionais. Os critérios técnicos empregados nesse processo, formam o conteúdo analítico para subsidiar esta pesquisa e que envolvem diversas áreas do conhecimento, especialmente a Educação.

A partir disso, busca-se uma reconstrução racional baseada na teoria investigada, que a partir de um material inicial estabelecem outras vertentes analíticas para o constructo, amparadas em dados técnicos e governamentais em que esta temática possibilita novas mediações na discussão científica, pelo amparado em Silva e Menezes (2005) e Gil (2018).

No delineamento da linha de pesquisa neste estudo, pretende-se conciliar os múltiplos olhares para a construção da tese no que consiste as demandas sociais sugeridas por Gatti (2012), com alinhamento do conteúdo dos documentos digitais, permitindo a construção do

conhecimento em áreas distintas e amparada por estudos já realizados como contraponto teórico.

Flick (2009) ao tratar do processo de organização dos estudos, infere que é necessário definirmos o “desenho da pesquisa” o qual é utilizado como principal instrumento para planejar a realização de uma pesquisa acadêmica e garantir a qualidade de seus resultados.

Para melhor compreensão, a Figura 1 ilustra essa sistematização, ora comentada:

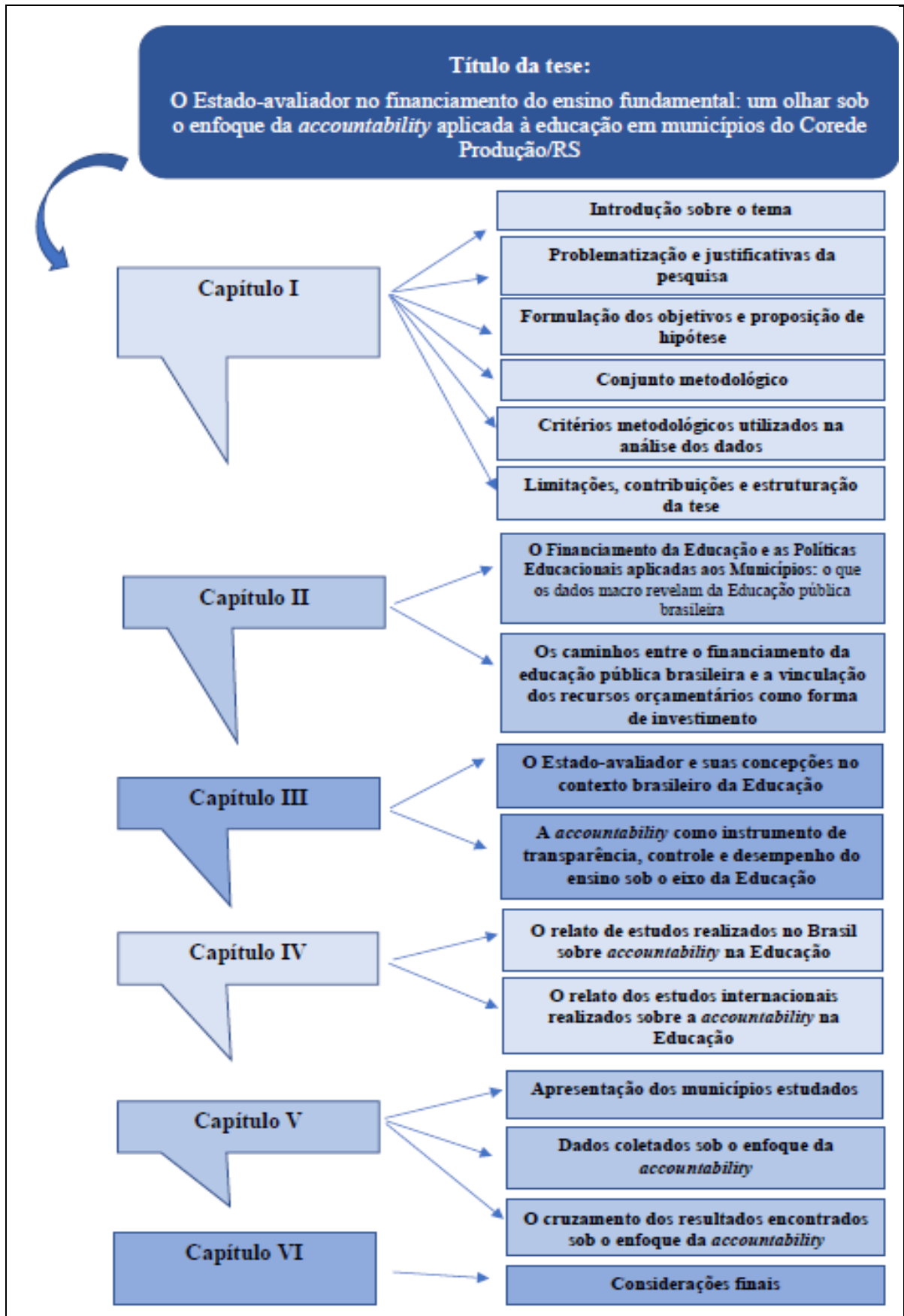


Figura 1: Desenho da pesquisa – tese

Fonte: Elaborada pela autora conforme delineamento da pesquisa

1.4.2 Definição da população e amostra da pesquisa

Para a definição da população que envolve a pesquisa, foi considerado o Corede Produção do RS, que conforme divulgado pelo Perfil Socioeconômico do Corede Produção (FEE, 2015), abrange as seguintes unidades municipais:

- Almirante Tamandaré do Sul, Coqueiros do Sul, Carazinho, Pontão, Santo Antônio do Planalto, Passo Fundo, Ernestina, Coxilha, Mato Castelhano, Marau, Gentil, Ciríaco, Nova Alvorada, Camargo, Vila Maria, Santo Antônio do Palma, Casca, São Domingos do Sul, David Canabarro, Muliterno e Vanini.

Deste contexto, não foram considerados os municípios de Almirante Tamandaré do Sul, Coqueiros do Sul, Santo Antônio do Planalto, Ernestina, Mato Castelhano, Gentil, Ciríaco, Nova Alvorada, Camargo, Santo Antônio do Palma, São Domingos do Sul, David Canabarro, Muliterno e Vanini, por não constarem na base de dados do INEP os números relativos às avaliações do IDEB, em um ou mais dos períodos do levantamento dos dados. Com isso, foi formado um agrupamento de 7 (sete) municípios para o conjunto exploratório de análise desta tese, caracterizada em amostra não probabilística intencional.

Portanto, este agrupamento recaiu no eixo onde está sediado este Curso de Doutorado junto à Universidade de Passo Fundo (UPF), quais são: Carazinho, Casca, Coxilha, Marau, Passo Fundo, Pontão e Vila Maria. Considera-se que se encontram numa mesma base econômica essencialmente agrícola e, especialmente, por se constituírem em municípios que apresentam aproximadamente 80% da população residente no Corede e da população escolar aqui relatada.

Salienta-se que os Coredes são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criados através da Lei 10.283 em 1994, dando origem às discussões relativas a “promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional” e que buscam, entre si, fomentar o desenvolvimento e estabelecer relações entre o governo estadual e a população local, a fim de que os resultados com a aplicação de recursos públicos sejam contínuos e de modo mais equitativo (ATLAS/RS, 2018).

O Estado do RS está organizado em 28 Coredes, considerando que o selecionado para esta tese apresenta municípios com dimensões heterogêneas e que podem formar um panorama próximo da realidade de muitas regiões brasileiras, representados pela maioria com uma população abaixo de 5.000 habitantes. Nesse contexto habitacional, Passo Fundo é o maior

município, seguido por Carazinho e Marau que polarizam no entorno como principais pontos de referência aos demais componentes da amostra.

A Figura 2 ilustra a localização geo-espacial dos municípios explorados neste estudo:

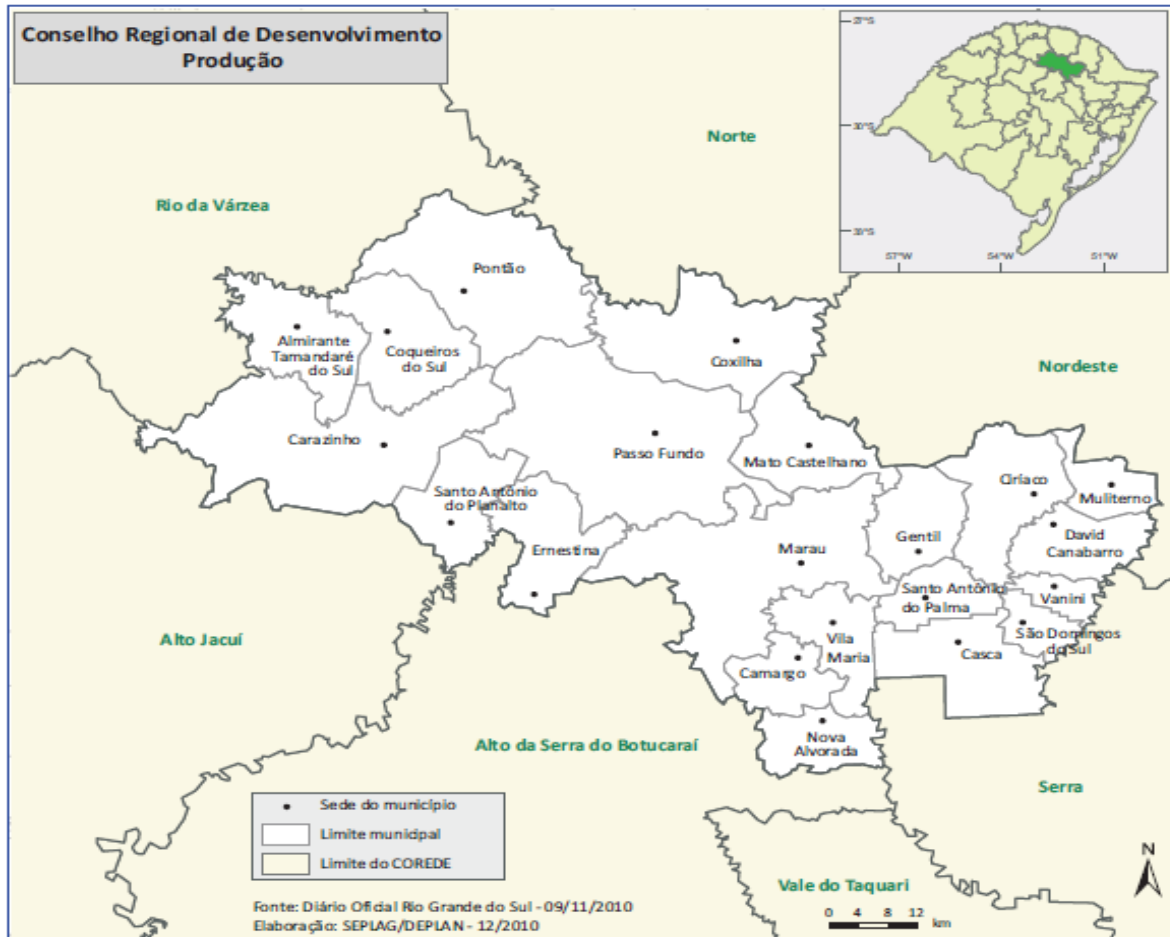


Figura 2: Mapa de localização do Corede Produção RS
Fonte: SEPLAG (2010)

Pela Figura 2 é possível melhor verificar a localização dos municípios estudados no contexto do Estado do RS, caracterizados como porte pequeno e situados em região fortemente agrícola.

1.4.3 Procedimentos e técnica de coleta de dados

A técnica de coleta de dados foi moldada no sentido de atender o proposto entre o Estado-avaliador e a *accountability*, considerando a tríade delimitada como modo de

comparabilidade entre os resultados encontrados, ao longo do período delimitado, nos municípios que pertencem ao Corede Produção/RS.

Na coleta de dados, os vetores em estudo foram assim tratados:

✓ **Transparência**

Sob o vértice da transparência, considerada como requisito básico à *accountability*, foi utilizada a base de dados eletrônica disponível no *site* da Ministério Público da União (MPU), que é o órgão oficial no âmbito do Governo Federal. Lá são encontrados os levantamentos amplos composto por parâmetros que mapeiam o perfil dos estados e municípios brasileiros, mensurados pelo *Ranking* de Transparência (RT), em 2014, 2015 e 2016 quanto ao ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) (<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>).

O *ranking* busca aliar os condicionantes das leis com as boas práticas de transparência desenvolvida pelos gestores públicos. Para tanto, a modelagem elaborada pelo MPU se deu por meio de um *checklist* com dezesseis questões, sendo que algumas são desdobradas em quesitos, totalizando assim 32 itens do instrumento que forma o *ranking*. A abrangência do levantamento aborda o conteúdo da LAI sobre o processo de informação que é levada ao cidadão, onde são detalhados desde os itens considerados essencialmente técnicos, até os mais específicos sobre a amplitude das informações que são colocadas nos portais para o acesso público.

Essa métrica está contida no projeto baseado na ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, que culminou com a ampliação da operação desvelada pela Lava Jato ao identificar que a falta de transparência governamental, colaborava para um ambiente de manipulação das informações e de corrupção.

A constituição do RT segue os moldes de um outro estudo paralelo, realizado no mesmo período pela Controladoria Geral da União (CGU), no sentido de averiguar como os Estados e municípios brasileiros cumprem os pressupostos instituídos pela Lei de Transparência e LAI. A CGU utiliza o método da Escala Brasil Transparente (EBT), um indicador composto de 12 questões, totalizando também 32 itens avaliados, que cobrem aspectos desde a regulamentação do acesso à informação até a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Salienta-se que, tanto no *Ranking* de Transparência, quanto no Escala Brasil Transparente, foram sistematizados sob três dimensões para avaliar os quesitos das respectivas

leis: a transparência ativa com um peso de 56%, a transparência passiva compreendendo 29% e as boas práticas de transparência com 15% do peso geral. O somatório forma uma escala de vai de 0 até 10, para fins de pontuação final.

✓ Controle

Para a métrica do controle, foram utilizados os índices obtidos pelo gasto com MDE e pelos resultados encontrados no IAFD (Indicador de Adequação de Formação Docente), descritos de forma mais detalhada a seguir.

- Índice em MDE

O levantamento do índice em MDE é apurado anualmente pelo TCE/RS quando da verificação do atendimento pelos municípios, do disposto no Artigo 212 da Constituição Federal/1988, do montante aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme preconizado na lei em no mínimo de 25% da receita de impostos e transferências recebidas pelos municípios.

Este indicativo foi extraído do portal do TCE/RS (<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores/educacao>) o qual está disponível no menu Consultas, Indicadores, Educação, ilustrado em um mapa com os gastos em educação frente à receita que forma o indicador e em comparação com a média encontrada no Estado do RS.

A utilização dessa métrica no estudo proposto, se dá pela relevância assumida diante do volume de recursos que são destinados pelos municípios às despesas que são relacionadas a esse eixo e, por se constituir, na avaliação mais utilizada pelos órgãos de controle nos processos fiscalizatórios de cumprimento do índice mínimo constitucional, voltado à educação.

- IAFD (Indicador de Adequação de Formação Docente)

Este indicador foi selecionado por constar na base de apuração do INEP junto levantamento de indicadores educacionais, no sentido de apurar a adequação de formação acadêmica dos docentes que atuam na Educação básica no Brasil, em relação às disciplinas que lecionam. Esse indicador está amparado na LDB 9394/96, nos artigos 62 e 63; nas Resolução do Conselho Nacional de educação que estabelecem diretrizes e normas sobre esse assunto.

O IAFD está relacionado às políticas de incentivo a adequação da formação docente, como parte dos processos de qualificação necessário à obtenção de índices mais elevados na

aprendizagem dos alunos da educação básica, que por consequência, remetem à gestão mais qualificada nas escolas e nos espaços pedagógicos nos municípios brasileiros.

Este indicador é apurado desde 2013 e está segregado em 5 grupos para classificar em percentual a qualificação dos professores nas escolas municipais, nomeados por concurso público ou contratados de modo emergencial. A classificação consta no Quadro 2:

Quadro 2: Classificação por grupos para o IAFD

Grupos	Descrição
Grupo 1 – G1	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona
Grupo 2 – G2	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona
Grupo 3 – G3	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente da disciplina que leciona
Grupo 4 – G4	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior não considerada nas categorias anteriores
Grupo 5 – G5	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores sem formação superior

Fonte: INEP/Indicadores educacionais (2018)

O que se observa no Quadro 2, é que a metodologia empreendida pelo INEP nesse levantamento permite agrupar os professores da rede municipal em cinco grupos e monitora o seu enquadramento de formação docente, ano a ano. Esses grupos representam a formação na área, nas disciplinas lecionadas e que detenham formação pedagógica, relacionando-os em ordem crescente, do mais qualificado para o menos qualificado na área de atuação.

A base legal que ampara a classificação da formação de docentes para a educação básica, está contida nos artigos 62 e 63 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), na Lei nº 9.394/1996, nas Resoluções CNE/CP nº01 (4) e 02/2002, bem como na meta 15 do Plano Nacional de Educação.

✓ Desempenho do ensino

No vértice do desempenho do ensino, foram utilizados os seguintes indicadores: a taxa de aprovação escolar; os índices gerados pelo IDEB nos anos iniciais e finais do ensino fundamental; os indicadores macroeconômicos do IDESE (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico) e do IFDM/Firjan, que registram o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

- Taxa de aprovação

O primeiro indicador utilizado nesse eixo, é a taxa de aprovação, a qual está disponível na base de indicadores educacionais do INEP e está contemplada no levantamento das taxas de rendimento da educação básica em todo país. Salienta-se que a diferença encontrada entre as taxas de rendimento e a taxa de aprovação, representa a taxa de reprovação e abandono do ensino fundamental.

Essa métrica, quando observada de forma isolada, revela o nível do ensino e aprendizagem, mensurados pela capacidade do estudante em evoluir nas séries de ensino, nesse caso, estuda-se o vinculado ao fundamental.

- IDEB

Devido a tempestividade das informações disponíveis e, por se constituir em base de cunho oficial do Governo, o segundo indicador utilizado foi o IDEB (anos iniciais e finais) no ensino fundamental. A consulta foi realizada no Portal do INEP referente ao período em estudo, sendo que os resultados encontrados foram balizados conforme as metas de qualidade propostas para obtenção até o ano de 2022.

Os dados estão segregados por município, esfera governamental, por série/ano/todas, por IDEB observado e metas projetadas no PNE, com apuração de forma bianual, sendo que a última série disponível é de 2017.

Complementarmente, no mesmo portal foram coletadas informações relativas ao censo escolar, presentes em Sinopses Estatísticas da Educação Básica, detalhadas por município, esfera governamental, rede escolar pública com a segmentação entre rural e urbana, onde constam as séries referentes aos alunos matriculados segmentados por creche/pré-escola, anos iniciais e anos finais.

- IDESE (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico)

O terceiro indicador utilizado sob o vértice do desempenho nesta tese, é o IDESE, pois mantém relação com a área da Educação, sendo elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). É um índice sintético que mede o grau de desenvolvimento dos municípios do RS e resulta da agregação de três blocos: Renda, Educação e Saúde, conforme um conjunto de variáveis ou indicadores, sendo calculado um índice que varia de 0 (sem desenvolvimento) a 1 (desenvolvimento total), indicando a posição relativa de todos os municípios do Estado.

Em cada um dos blocos, há uma composição de sub-blocos, sendo que no bloco renda constam a apropriação de renda (de forma per capita) e a geração de renda (pelo PIB per capita). O bloco saúde está segmentado pelos seguintes sub-blocos: saúde materno-infantil (mensurado pelos indicadores de taxa de mortalidade de menores de cinco anos e pelos números de consultas pré-natais por nascidos vivos), condições gerais de saúde (mensurado pela taxa de mortalidade por causas evitáveis e pela proporção de óbitos por causas mal definidas) e, por fim, pela longevidade (mensurada pela taxa bruta de mortalidade).

Quanto à Educação, há quatro sub-blocos, organizados conforme as faixas etárias e sistematizados por indicadores de matrícula e escolarização (exceto no ensino fundamental que considera a nota da Prova Brasil no término dos anos iniciais e anos finais) dispostos da seguinte forma: população entre 4 e 5 anos (pré-escola); a população entre 6 e 14 anos (ensino fundamental); a população entre 15 e 17 anos (ensino médio) e a população com 18 anos ou mais (escolaridade adulta).

A escolha dessa métrica recaiu pela gama de dados que estão contemplados na formação do indicador, ao considerar informações relevantes no aspecto educacional dos municípios, quando tabuladas para a apuração do índice.

O último levantamento disponível é do ano de 2015 e a classificação dos municípios se dá pelos níveis atribuídos em escala, ilustrados na Figura 3:

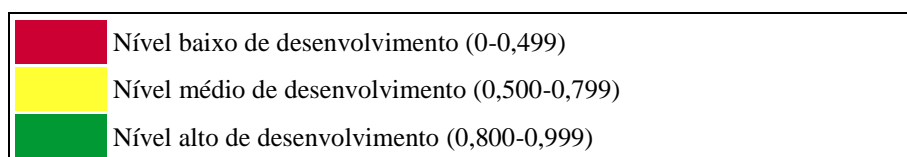


Figura 3: Níveis de classificação do IDESE
Fonte: FEE (2018)

- IFDM/Firjan (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal)

O quarto indicador utilizado no bloco de desempenho do ensino, é o IFDM/Firjan, que mesmo sendo um indicador de desenvolvimento, também apresenta relação com a Educação, constituído pela formação de três blocos: Emprego & Renda, Educação e Saúde, o qual se utiliza exclusivamente de estatísticas públicas oficiais, considerando que o resultado varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento do município.

O índice Firjan consiste numa métrica anual criada pela Firjan, do Estado do Rio de Janeiro, com sede no município do Rio de Janeiro, abrangendo o sistema da Federação das indústrias, formada por: Firjan SENAI, Firjan SESI, Firjan IEL (escola de negócios) e Firjan CIRJ (representa o encadeamento produtivo industrial).

Na escolha do IFDM para compor este estudo, foram considerados fatores que o diferenciam dos demais indicadores, especialmente quanto a agregação de dados sobre a Educação não contemplados no Idese, como por exemplo: taxas de abandono e distorção série-idade no ensino fundamental, docentes com curso superior e média de hora-aula no ensino fundamental.

A metodologia empregada possibilita “determinar com precisão se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios” (FIRJAN, 2018).

A Figura 4 ilustra como o IFDM é calculado em seus blocos e a composição das variáveis:

IFDM		
Emprego&Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de emprego formal • Taxa de formalização do mercado de trabalho • Geração de renda • Massa salarial real no mercado de trabalho formal • Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal <p>Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento à educação infantil • Abandono no ensino fundamental • Distorção idade-série no ensino fundamental • Docentes com ensino superior no ensino fundamental • Média de horas-aula diárias no ensino fundamental • Resultado do IDEB no ensino fundamental <p>Fonte: Ministério da Educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de atendimento adequado de pré-natal • Óbitos por causas mal definidas • Óbitos infantis por causas evitáveis • Internação sensível à atenção básica (ISAB) <p>Fonte: Ministério da Saúde</p>

Figura 4: Composição do IFDM
Fonte: Firjan (2018)

Ao apurar este índice, os resultados são traduzidos conforme o apresentado na Figura 5:

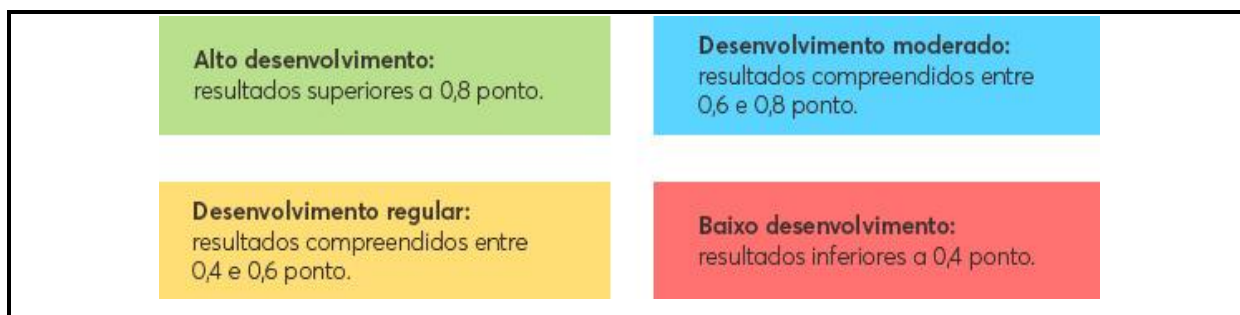


Figura 5: Escalas do IFDM
Fonte: Firjan (2018)

Tais descrições dos indicadores selecionados para formar o panorama do ensino fundamental, sob as premissas da *accountability* aqui proposta, nos municípios já delimitados, permitem avançar na construção dos critérios metodológicos explanados na seção seguinte, que foram utilizados na análise do conjunto de dados tabulados e aqui discutidos.

1.5 Critérios metodológicos utilizados na análise dos dados

Para o desenvolvimento do processo de análise dos dados, torna-se necessário descrever os critérios adotados para a proposição do Termômetro da *Accountability* (TA) no que se refere as premissas contidas na tríade estudada, conforme as escalas de avaliação contidas nos indicadores quando foram concebidos como métricas avaliativas para esta tese. A delimitação foi moldada da seguinte forma:

- Na Transparência
 - **Ranking da Transparência:** para classificação neste estudo, o indicador foi moldado na escala de 0 a 10, significa que quanto maior o índice, melhor a posição do município pelo que rege a LT e LAI, sendo possível observar em 3 faixas essa escala:
 - de 0 a 5,0 pontos: como resultado baixo;
 - de 5,1 a 7,0 pontos: como resultado médio;
 - de 7,1 a 10,0: como resultado elevado, o topo da avaliação.

Esse parâmetro é o que consta no *ranking* do MPU e foi baseado no projeto desenvolvido pela ENCCLA, sendo o mesmo utilizado neste estudo.

- No Controle
 - **Índice da Manutenção do Desenvolvimento do Ensino:** a regra constitucional define a aplicação na área da Educação, do índice mínimo de 25% das receitas com impostos e das transferências constitucionais recebidas pelos municípios. O TCE/RS estabelece que a média encontrada no Estado do RS entre os anos de 2012 a 2016 foi de 28,66%, então, neste estudo, os parâmetros utilizados na métrica foram os seguintes:
 - de 25% a 28%: como resultado baixo;
 - de 28,01 a 30%: como resultado médio;
 - acima de 30,01%: como resultado elevado na aplicação direta na MDE.
 - **IAFD:** o indicador é delimitado pelos grupos do G1 ao G5 conforme exposto no Quadro 2. Neste estudo foi delimitado que quanto maior o índice no grupo G1 e G2, melhor o resultado, sendo encontrado nos grupos de forma respectiva, os professores com formação na área em que atuam e aqueles com formação completa, porém, sem complementação pedagógica. No entanto, a medida em que há um deslocamento dos índices para os grupos do G3 ao G5, piora o resultado, pois aumenta a composição do número de professores não formados na área das disciplinas em que atuam na sala de aula, sem complementação pedagógica, ou que não detenham formação superior. Com isso, os parâmetros utilizados neste estudo foram os seguintes:
 - o G1 e G2 com até 40% dos professores na composição dessa métrica pelo agrupamento, classificado como baixo;
 - o G1 e G2 com acima de 40,1% até 70% dos docentes em sua composição, apresentam resultados medianos, interferindo no desempenho dos alunos, classificado como médio;
 - Os grupos G1 e G2 com acima de 70,1% dos docentes neste agrupamento. agregam os melhores resultados, classificado como elevado.

A concentração máxima de professores no G1, apontam resultados excelentes, o deslocamento para os outros grupos, significa um piora na composição do desempenho escolar, relacionando a qualificação dos professores.

Nesta delimitação foram considerados os resultados encontrados em 2013, por ocasião da primeira apuração desse indicador pelo Censo Escolar, conforme consta na nota Técnica 020/2014 do MEC, onde foi constatado que segundo os componentes da matriz curricular obrigatória para o ensino fundamental (anos iniciais e finais), os resultados elevados indicaram um agrupamento dos professores acima descrito, nas seguintes disciplinas:

I – Linguagens: a) Língua Portuguesa; b) Língua Materna, para populações indígenas; c) Língua Estrangeira moderna; d) Arte; e) Educação Física;

II – Matemática;

III – Ciências da Natureza;

IV – Ciências Humanas: a) História; b) Geografia;

V – Ensino Religioso.

- No desempenho do ensino fundamental
 - **Taxas de aprovação:** significa o percentual de alunos aprovados em todas as etapas de ensino, mantendo relação direta na formação do IDEB. A OCDE considera como parâmetro mínimo aceitável, um índice de aprovação de 90% dos alunos matriculados no eixo de ensino, com isso, quanto mais próximo de 100%, melhor o resultado. Assim, os parâmetros aqui assumidos foram os seguintes:
 - até 90% de aprovação foi considerada classificação com índice baixo;
 - de 90,1% até 95% de aprovação, com classificado como médio;
 - acima de 95,1% considerado como elevado.
 - **IDEB (AI):** apresenta metas distintas para cada município nos anos iniciais. Nessa tese, como foram utilizadas 3 avaliações do IDEB (2013, 2015, 2017), os parâmetros utilizados foram no sentido de que quanto mais os municípios alcançam a meta estipulada, melhor o resultado global do índice, da seguinte forma:
 - Com a meta atingida em uma avaliação do indicador, a classificação foi como índice baixo;
 - Com a meta atingida em duas avaliações, a classificação foi mediana;
 - Com a obtenção da meta nas três avaliações, o resultado foi elevado.
 - **IDEB (AF):** apresenta metas distintas para cada município nos anos finais. Os parâmetros utilizados nos anos finais foram os mesmos assumidos nos anos iniciais, descritos anteriormente.

- **IDESE:** resulta da agregação de três blocos de indicadores: Renda, Educação e Saúde. O indicador varia de 0 a 1, quanto maior, melhor nível de desenvolvimento local. Os parâmetros assumidos foram os ilustrados na Figura 3 que apresenta os níveis de classificação formulados pela FEE:
 - de 0 a 0,499 ponto foi considerado como nível baixo de desenvolvimento no município;
 - de 0,5 a 0,799 ponto foi considerado como nível médio de desenvolvimento no município;
 - acima de 0,8 a 1,0 ponto indica um nível elevado de desenvolvimento nos três blocos.
- **IFDM:** resulta da agregação de três blocos de indicadores: Emprego & Renda, Educação e Saúde. O indicador varia de 0 a 1, quanto maior, melhor o nível de desenvolvimento local. Este difere do anterior porque inclui a variável Emprego no primeiro bloco e outras variáveis no bloco Educação. Os parâmetros assumidos foram os ilustrados na Figura 5 conforme proposto pela Firjan, sob três agrupamentos:
 - de 0 a 0,4 ponto, como resultado baixo de desenvolvimento municipal;
 - de 0,41 a 0,8 ponto, como resultado médio de desenvolvimento municipal;
 - de 0,81 a 1,0 ponto indicou nível alto de desenvolvimento municipal.

A delimitação apresentada, permite identificar onde os municípios estudados estão quanto ao nível de representatividade da *accountability* aplicada à Educação, conjugando os pressupostos dados por Afonso nas obras aqui relacionadas, no que se refere à transparência, ao controle e ao desempenho do ensino, em eixos que mantêm relação direta com a qualidade da educação municipal, aqui pautado pelo ensino fundamental.

A classificação proposta permite o agrupamento dos resultados encontrados para formar o panorama aqui apresentado com proposta, apresentada no resumo descrito no Quadro 3:

Quadro 3: Resultados dos indicadores componentes da tríade que representa a *accountability* aplicada à Educação

Tríade	Indicadores	Resultados classificados em cada indicador		
		Baixo	Médio	Elevado
Transparência	RT:	de 0 a 5,0: significa que os dados divulgados não atendem o padrão imposto pelas leis que ampliam o acesso das informações	de 5,1 a 7,0: significa que os dados divulgados atendem a maioria dos requisitos impostos pela legislação	de 7,1 a 10: significa que os dados divulgados apresentam elevado padrão quanto a divulgação dos requisitos impostos pela legislação
	MDE:	abaixo de 28%: significa os municípios não atendem a regra constitucional	de 28,01% a 30%: significa que os municípios destinam à educação um volume médio de recursos e atendem a legislação	acima de 30,01%: significa que os municípios destinam elevado volume de recursos e atendem a legislação
Controle	IAFD:	até 40% no somatório do G1 e G2: significa índice considerado como baixo nas disciplinas com professores com formação superior em licenciatura ou bacharelado (com ou sem complementação pedagógica), na mesma área da disciplina que leciona	de 40,01 a 70% no somatório do G1 e G2: significa índice considerado como médio nas disciplinas com professores com formação superior em licenciatura ou bacharelado (com ou sem complementação pedagógica), na mesma área da disciplina que leciona	acima de 70,01% no somatório do G1 e G2: significa o índice elevado nas disciplinas com professores com formação superior em licenciatura ou bacharelado (com ou sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona
	Taxas de aprovação:	até 90%: significa índice considerado baixo de aprovação, interfere negativamente no cálculo do IDEB	de 90,01% a 95%: significa índice considerado médio de aprovação, interfere pouco no cálculo do IDEB	de 95,01% até 100%: significa índice elevado de aprovação dos alunos, não interfere no cálculo do IDEB
Desempenho	IDEB (AI):	significa que não atingiu a média projetada em nenhuma ou uma das avaliações	significa que atingiu a média projetada em duas avaliações	significa que atingiu a média projetada nas três avaliações
	IDEB (AF):	significa que não atingiu a média projetada em nenhuma ou uma das avaliações	significa que atingiu a média projetada em duas avaliações	significa que atingiu a média projetada nas três avaliações
	IDESE:	até 0,499 ponto: significam resultados considerados como nível baixo de desenvolvimento, na agregação dos três blocos	de 0,500 a 0,799 ponto: significam resultados considerados como nível médio de desenvolvimento, na agregação dos três blocos	de 0,800 a 1,0 ponto: significam resultados considerados como nível elevado de desenvolvimento, na agregação dos três blocos
	IFDM:	até 0,4 ponto: significa resultado de baixo desenvolvimento municipal	de 0,41 até 0,8 ponto: significa resultado de regular a moderado desenvolvimento municipal	de 0,81 a 1,0 ponto: significa resultado de alto desenvolvimento municipal

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

A proposta de classificação contida no Quadro 3, após os resultados encontrados na análise dos dados, permitiu ilustrar em níveis o denominado de Termômetro da *Accountability* (TA), situando cada município quanto ao conjunto das premissas que permeiam a temática abordada como eixo central do estudo.

Considera-se que nas pesquisas desenvolvidas ao longo da construção desta tese, não foi encontrada nenhuma forma de modelagem que se aproximasse do TA aqui explicitado, para vincular os indicativos levantados, com a *accountability* aplicada à Educação.

Para tanto, a Figura 6 ilustra a composição dos níveis da seguinte forma:

Termômetro	Resultado para o Termômetro de <i>Accountability</i> (TA) por município, no período de 2012 a 2017 (em cores)
Alerta	Significa resultado baixo, indica necessidade de medidas corretivas imediatas, pois o município não atingiu patamares desejáveis no eixo da <i>accountability</i>
Melhorar	Significa resultado médio, indica necessidade de melhoria gradativa, pois o município apresentou alterações pouco significativas no eixo da <i>accountability</i>
Manter	Significa resultado elevado, indica que o município apresentou patamares elevados no eixo da <i>accountability</i>

Figura 6: Níveis atribuídos ao Termômetro da *Accountability* (TA)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Para determinar a localização do município no TA, foram atribuídas pontuações por escala ao nível expresso na Figura 6 em cada indicador e, posteriormente, por nível médio em cada componente da tríade: transparência, controle e desempenho no ensino.

A escala para apuração está representada de 1,0 a 5,0 pontos, ilustrada em cores, da seguinte forma:

- Alerta: nível ilustrado pela cor vermelha e vincula-se ao resultado classificado como **baixo** no Quadro 3. O valor de referência apurado fica entre 0 e 1,99 pontos, representando a ausência de *accountability*.
- Melhorar: nível ilustrado pela cor amarela e vincula-se ao resultado classificado como **médio** no Quadro 3. O valor de referência apurado fica entre 2,0 e 3,99 pontos, classificado como presença média de processos de *accountability*;

- Manter: nível ilustrado pela cor verde e vincula-se ao resultado classificado como **elevado** no Quadro 3. O valor de referência apurado fica entre 4,0 e 5,0 pontos, é o resultado mais elevado encontrado em cada município quanto ao arranjo pesquisado e indica nível elevado de *accountability*.

Quando conjugado os resultados dos indicadores, foi possível obter a média ponderada em cada bloco da tríade, apurado da seguinte forma:

$$MB = \sum I / NI$$

Sendo:

MB = média do bloco

$\sum I$ = somatório de pontos dos indicadores do bloco

NI = número de indicadores (quantidade)

Nessa perspectiva, quanto mais próximo de 5,0 (cinco) o resultado das médias em cada bloco da tríade, melhor o resultado geral e, com isso, pode-se identificar as tendências quanto às métricas que embasaram esta tese, no que se refere ao ensino fundamental ofertado pelos municípios.

1.6 Limitações, contribuições e estruturação da tese

O tema aqui apresentado não intenciona esgotar o debate, uma vez que foram encontradas limitações para o desenvolvimento desse constructo. Se constituiu como foco, a exploração das relações do Estado-avaliador no financiamento da Educação e da *accountability*, sem considerar a atuação do controle social exercido pelos conselhos, por intermédio dos contornos sociais.

Não se constituiu pressuposto para esta pesquisa, os instrumentos de controle e prestação de contas sobre os recursos públicos que custeiam essa importante área de atuação do Governo, bem como ficaram excluídos do contexto geral os demais municípios do Estado do RS, não compreendidos na amostra extraída do referido Corede.

A contribuição esperada é no sentido de aproximar as pesquisas que tratam das políticas públicas educacionais e o respectivo financiamento, do contexto que envolve especificamente a atuação do Estado-avaliador, por meio da *accountability* na Educação. Nesse direcionamento, é promovida a interface entre áreas distintas do conhecimento, mas que se complementam e utilizam resultados encontrados em portais do Governo para promover diálogos e formular posicionamentos sobre os reflexos gerados na gestão do ensino, especialmente por se constituir como base fundamental à formação do cidadão.

Espera-se ao término desta tese, ampliar as discussões relativas ao tema investigado, como forma de melhor compreender a atuação do Estado-avaliador em toda sua extensão, à medida em que se estabelecem parâmetros que aproximam a *accountability* aplicada à Educação, com ênfase no âmbito municipal. Com isso, o enfoque dado poderá ser aprofundado em outras pesquisas desenvolvidas ao nível de doutoramento, para avançar e fortalecer a base teórica já encontrada em periódicos e grupos de pesquisas sobre políticas educacionais.

Posteriormente, novos panoramas poderão ser aprofundados no sentido de se construir uma leitura mais ampla dentro do próprio Estado do RS, inserindo novos contextos locais e novas variáveis para a obtenção de índices mais robustos, capazes de permitir um avanço acadêmico na construção do conhecimento sobre as relações aqui discutidas.

No que se refere aos aspectos estruturais, esta tese foi organizada em capítulos, de modo que o capítulo inicial se encontra representado nesta introdução e que contextualiza o tema aqui abordado; foi problematizada a pesquisa e apresentadas as suas justificativas; foi realizada a formalização dos objetivos, a proposição de hipótese a que se propõe o constructo; o conjunto metodológico, os critérios estabelecidos para análise dos dados e, por fim, ficam elencadas as limitações e contribuições encontradas na pesquisa com a respectiva estruturação.

O segundo capítulo discorreu sobre o financiamento da educação e das políticas educacionais. Inicialmente, sob o enfoque teórico para a contextualização desse processo no Brasil com o levantamento inicial de dados, formando uma visão panorâmica sobre os aspectos dos resultados encontrados na Educação Pública no Brasil e do contexto orçamentário, por meio da vinculação dos programas que garantem a aplicação de recursos públicos repassados aos municípios, como forma de financiamento da Educação.

O terceiro capítulo tratou sobre o Estado-avaliador e a *accountability* com aplicabilidade no eixo da Educação, ampliando a discussão sobre a intervenção do Estado na aplicação dos

recursos e os procedimentos instaurados em âmbito municipal, enfatizando o emprego do termo envolvendo os mecanismos de transparência, controle e desempenho do ensino.

O quarto capítulo apresentou o relato de estudos já realizados e que preconizam o debate sobre o tema, os quais permeiam as discussões no eixo aqui delimitado, levantados por meio de abordagens em dissertações, teses e artigos científicos em bases acadêmicas nacionais e internacionais.

O quinto capítulo apresentou os dados extraídos das bases governamentais, indicadas por garantirem a fidedignidade das informações expostas para o avanço na discussão proposta nesta tese. O grupo de municípios componentes da amostra selecionada, permitiu gerar um mapeamento dos resultados obtidos.

Por fim, o sexto capítulo abrangeu as considerações finais, a partir das análises realizadas e da sua relação com a hipótese apresentada quando aqui foi concebida e, posteriormente, seguidas das referências que subsidiam a construção da base teórica aqui levantada.

CAPÍTULO 2

Este capítulo contextualiza o financiamento da Educação e as políticas educacionais sob o enfoque teórico da realidade brasileira quando se observam os resultados da educação pública e a condução de políticas educacionais, em paralelo com os recursos dispendidos pelas verbas vinculadas para a manutenção do ensino em nível macro, como forma de financiamento da educação, com dados amplos envolvendo o tema proposto no estudo, formando uma visão panorâmica do que se observa nesse contexto.

Objetiva-se, com isso, ampliar as discussões sobre o financiamento da educação e as vinculações do orçamento, conforme dados apurados nos últimos anos quanto às estatísticas escolares referendadas em bases eletrônicas do Governo, no sentido de melhor compreender os movimentos ocorridos no contexto educacional macro.

2.1 O Financiamento da Educação e as Políticas Educacionais aplicadas aos Municípios: o que os dados macro revelam da Educação pública brasileira

O financiamento da Educação no Brasil é preconizada por um período onde somente tinham acesso a ela os grupos formados por feudos e apoiadores do Reino, período estendido dos séculos XVII ao XIX, de modo restrito e com recursos inicialmente bancados pela Coroa e, posteriormente, sendo estendido à população, à medida em que as Constituições foram melhor definindo o papel do Estado. A fonte de recursos para esse custeamento, foi sendo ampliada e intensificada no século XX por meio da arrecadação advinda da sociedade, modelo este vigente até o presente momento.

As pautas que conduziram o avanço no processo de financiamento, formaram um panorama de significativas alterações no texto constitucional, no sentido de ampliar as perspectivas de alocar um volume mais expressivo de recursos para essa finalidade, possibilitando atender um contingente maior de estudantes em todas as fases do ensino. No entanto, desnivelamentos nos padrões educacionais foram gerados por conta das desigualdades encontradas nesse sistema, implicando em um avanço muito lento no que se propunham os

governos. Nessas desigualdades pairavam questões como acessibilidade ao ensino, permanência na escola, níveis de analfabetismo e escolarização (GIL, 2007; ARROYO, 2010; ARTONI, 2012).

Com isso, os gestores públicos vinculados à área da educação municipal, no caso desta discussão, encontram normativos que regulamentam as atividades inerentes ao trato dos recursos públicos destinados a esse fim e, também, no que se refere à condução administrativo-pedagógica dos espaços escolares. Para tanto, desde o prenúncio das primeiras narrativas que buscavam estabelecer a aplicação de recursos de forma direta para atender as demandas de estrutura física e administrativa da rede escolar, encontravam-se no bojo constitucional as determinações orçamentárias.

O papel assumido pelo Estado, advindo das regras constitucionais contidas na Constituição Federal/1998, denota a obrigatoriedade em prover serviços atribuídos pela sua competência máxima, onde encontram-se as políticas educativas, que podem ser definidas “como programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação” (VAN ZANTEN, 2011, p. 640).

Pelo mencionado no capítulo 1, as vinculações de recursos no orçamento dão conta da fonte de recursos e sua destinação para manter a Educação. Nesse sentido, o ato de vincular recursos está intimamente ligado às políticas públicas voltadas aos fins específicos, como no caso da educação, fazendo a ponte entre o que se delimita neste documento e suas respectivas finalidades. Esse processo invoca as discussões anteriores na implementação dos programas de Governo, que são conduzidas à aprovação e posterior inserção nos orçamentos públicos, gerando, assim, a presunção de obrigação por parte do Estado ao destinar recursos para que as demais esferas administrativas possam se habilitar a receber esses repasses e executar os gastos, consoante autorização orçamentária.

Explica-se a condição dos orçamentos assumirem função canalizadora de recursos para cobrir distorções relativas aos serviços públicos ou atender demandas sociais, pois ao conjugar o raciocínio dado por Arroyo (2010), infere-se que o acirramento das desigualdades no campo da educação fez surgir políticas voltadas à inclusão, universalização e compensação das desigualdades surgidas nas últimas décadas. Em relação ao contexto escolar, se desenhou um quadro de multiplicidade de recursos que se tornaram vinculados para financiar essa área de

governo, à medida em que o enfrentamento das diferenças contextuais e necessidade da população aumentavam.

Desde a entrada em vigor da Constituição Federal/1988, a vinculação de recursos foi amplamente estruturada nas décadas seguintes, de modo a definir sua aplicação em itens de despesas voltadas aos investimentos e outros de caráter de manutenção da área educacional, estendidas à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, consoante as suas necessidades operacionais e os limites impostos pela legislação.

Ao considerar o modelo de financiamento vigente, que delimita o uso dos recursos orçamentários na execução de programas instituídos pelo Governo, voltados ao atendimento das políticas públicas educacionais, são encontrados indicativos que podem apontar para os resultados obtidos entre os municípios e, quando comparados, também a outros países.

Nesse eixo, o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2016; 2018) - ABEB – elaborado pela Organização Não-Governamental “Todos pela Educação”, apresenta esses indicativos anualmente, com dados extraídos junto ao INEP, os quais estabelecem parâmetros quantitativos e qualitativos ao comparar entre regiões do país e, de forma geral, entre unidades da federação, a evolução dos quesitos educacionais, bem como comparativos entre os efeitos encontrados no modelo de ensino público x privado em nível nacional e, também, em outros países.

Partindo da abordagem temática, torna-se necessário vislumbrar, inicialmente, o contingente de alunos abarcados no contexto do ensino na Educação Básica no Brasil, no estudo disponibilizado pelo referido anuário com base no levantamento do ano de 2016, comparativamente entre Rede Pública e Rede Privada, para contextualização e início da explanação do proposto nesta tese, conforme apresenta-se na Tabela 1:

Tabela 1: Número de matrículas na Educação Básica no Brasil (2016)

	Todas as redes	Total (%)	Rede Pública	%	Rede Privada	%	Rede municipal	%
Educação Básica	48.817.479	100	39.834.378	81,6	8.983.101	18,4	13.866.298	100
Educação Infantil	8.279.104	16,9	5.895.604	12,0	2.383.500	4,9	2.077.242	14,98
Educação Fundamental	27.691.478	56,7	23.049.773	47,2	4.641.705	9,5	10.462.640	75,45
Ensino Médio	8.133.040	16,6	7.118.426	14,5	1.014.614	2,1	18.355	0,13
Educação profissional	1.859.940	2,4	1.097.716	1,4	762.224	1,0	10.053	0,07
Educação de Jovens e Adultos	3.482.174	7,1	3.273.439	6,7	208.735	0,4	1.268.478	9,15
Classes especiais e Escolas especializadas	174.886	0,3	46.029	0,1	128.857	0,2	29.530	0,22

Fonte: Baseado em INEP (2018); ABEB (p. 9, 2018)

Na Tabela 1 é possível verificar que no ano base de 2016, do total encontrado na Educação básica, cerca de 81,6% dos alunos pertenciam a Rede Pública de ensino. Considera-se, também, que do número total de matrículas, na Rede Pública do ensino fundamental, os alunos representavam cerca de 47,2% do total, evidenciando o peso dos recursos públicos que devem ser canalizados para atender este contingente em escolaridade.

Na composição do total de matrículas de 2016, a rede municipal representa 28,40% do total efetivado no país, na rede pública. Ao observar o volume de matrículas na rede municipal, isoladamente, percebe-se que o ensino fundamental representa com expressividade essa composição, dos alunos matriculados em todos os municípios brasileiros, o que dá a dimensão do fluxo escolar que está ao encargo da gestão municipal.

Ao reportar-se aos dados específicos do Ensino Fundamental da Rede pública, podem ser abstraídos do Sinopse, no Portal do Ministério da Educação (MEC), as informações sobre a composição dos números que refletem as matrículas a partir de 2010 até o ano de 2017, conforme o exposto na Tabela 2:

Tabela 2: Número de matrículas no Ensino Fundamental de 2010 a 2017

Ano	Matrículas no ensino fundamental – Rede pública	(%)
2010	31.005.341	100,00
2011	30.358.640	97,91
2012	29.702.498	95,80
2013	29.069.281	93,76
2014	28.459.667	91,79
2015	27.825.338	89,74
2016	27.691.478	89,31
2017	27.348.080	88,20

Fonte: Baseado em Sinopse/MEC/INEP (2018)

Visualiza-se na Tabela 2 o declínio no número de matrículas em todo o país no contingente de alunos no ensino fundamental na Rede pública, ocasionada por fatores relativos a queda populacional na faixa etária dos 6 aos 14 anos de idade, conforme apontamentos estatísticos do censo levantado pelo IBGE (2018). Ao compararmos o ano de 2010 para 2017, constatamos um declínio de 10,7 pontos percentuais absolutos desse contingente de alunos matriculados.

Sob essa perspectiva, fica explícito que o Governo deve gerir de modo equitativo as políticas públicas e os recursos voltados à área em tela, pela expressividade total das matrículas pertencentes à Rede Pública de ensino, já mencionados na análise da Tabela 1.

O anuário da ABEB (2018) divulgou que o Brasil ocupava a 33ª posição no ranking mundial dos gastos anuais por estudante, do Ensino fundamental ao Superior, no ano-base do levantamento em 2014, considerando a apuração em dólares convertidos pelo poder de compra no mesmo período em que foi estimado o montante de U\$ 5.610,00 por aluno, enquanto que a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) era de U\$ 10.759,00 por aluno no mesmo período.

Percebe-se, então, que apesar do esforço em conduzir recursos para subsidiar as atividades educacionais, o país ainda carece de estratégias que permitam avançar nesse cenário, uma vez que em relação ao ano-base de 2008 o Brasil permanece na mesma posição, ficando atrás de países do Leste Europeu, México e Turquia.

Por conta das crescentes dificuldades encontradas pelo Governo em obter resultados mais efetivos, os quais são mapeados pelos indicadores aplicados à Educação pública, é preciso compreender as desigualdades socioeconômicas encontradas no território brasileiro e que apontam uma diversidade de respostas nos índices gerados.

Pela Tabela 3, percebe-se o volume de recursos destinados em relação ao PIB, por esfera de Governo, no período entre 2005 a 2012:

Tabela 3: Estimativa do percentual do investimento público direto em Educação em relação ao Produto Interno Público (PIB) por esfera de governo – Brasil (2005-2012)

Ano	Todos os níveis (%)	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
2005	100,00	17,5	40,0	42,5
2006	100,00	17,5	40,0	42,5
2007	100,00	17,8	42,2	40,0
2008	100,00	17,0	42,6	40,4
2009	100,00	20,4	40,8	38,8
2010	100,00	20,0	40,0	40,0
2011	100,00	21,2	40,4	38,5
2012	100,00	18,2	40,0	41,8

Fonte: Adaptado do ABEB (p. 124, 2016)

Pela Tabela 3 é possível observar o investimento público direto em relação ao PIB, ao longo do período divulgado, o que indica que na esfera municipal ocorreu um declínio significativo no percentual de aplicação, especialmente em 2009 e 2011, quando comparado ao

ano de 2005, enquanto a União apresentou movimento positivo no mesmo período, exceto em 2012

Apesar dessas oscilações, isso denota um sistema gigantesco na educação municipal, onde o investimento realizado de forma direta representa em média 40% do PIB local gerado. Mesmo que os recursos disponíveis tenham sido canalizados para atender um número menor de alunos matriculados, sabe-se que as estruturas administrativas locais já estavam sobrecarregadas com o repasse de obrigações até então assumidas pelas unidades estaduais e federais, conjuntamente com as inúmeras diversidades regionais que demandam atendimentos específicos, como fatores climáticos, culturais e de acessibilidade às escolas.

Tais índices, apurados por esfera de governo, trazem à tona a condição imposta aos municípios para que se adequassem a fim de comportar o serviço a ser prestado à população, uma vez que os recursos estariam à disposição dos gestores por meio do orçamento, no sentido de que sejam gerados melhores resultados.

Já pela Tabela 4, amplia-se o entendimento sobre esse movimento positivo realizado quanto ao investimento público total em relação ao PIB, no sentido de custear a educação básica pública no Brasil, conforme apontam os Indicadores Econômicos e Financeiros do INEP:

Tabela 4: Investimento x PIB (em %) no período de 2007 a 2015

Ano	Todos os níveis de ensino	Níveis de ensino					
		Educação básica	Educação infantil	Ensino fundamental		Ensino médio	Educação superior
				Anos iniciais	Anos finais		
2007	4,4	3,7	0,4	1,4	1,3	0,6	0,7
2008	4,6	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2009	4,8	4,1	0,3	1,6	1,5	0,6	0,7
2010	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2011	5,0	4,2	0,4	1,5	1,4	0,9	0,8
2012	5,0	4,2	0,5	1,5	1,3	0,9	0,8
2013	5,1	4,3	0,5	1,5	1,3	0,9	0,8
2014	5,0	4,2	0,6	1,4	1,3	0,9	0,8
2015	5,1	4,2	0,6	1,4	1,3	1,0	0,9

Fonte: Baseado em INEP (2018)

Quando são expostos os percentuais do financiamento da educação em relação ao PIB, observa-se na Tabela 4 que, no geral, em todos os níveis de ensino o volume de recursos destinados à educação brasileira vem aumentando em média de 0,1% a.a, chegando a 5,1% com base no ano de 2015. O parâmetro encontrado do índice total é de 4,2% para a educação básica

no último ano do levantamento, mas com queda significativa no volume de recursos destinado ao ensino fundamental.

Os relatórios econômicos divulgados pela OCDE (2018), com base no ano de 2014, revelam que o Brasil está entre os países que mais aplicam recursos na área, tanto quanto Suécia, Finlândia e Bélgica. No entanto, considera-se que, mesmo assim, tais recursos são insuficientes para suprir as necessidades atuais à medida que os resultados qualitativos na educação pública não atingem as metas projetadas, especialmente no exame de PISA, em ciências, matemática e leitura.

Paralelamente, o mesmo estudo aponta que em cada 100 alunos que ingressam na escola, cerca de 86 acabam concluindo o ensino fundamental (séries iniciais aos 12 anos de idade), enquanto que somente 76 alunos concluem o ensino fundamental séries finais aos 16 anos e, por fim, 59 chegam ao término do ensino médio aos 19 anos, em média.

Os levantamentos realizados evidenciam a repercussão das políticas públicas e financiamento no campo educacional como área que absorve a maior parte dos recursos orçamentários, exatamente por se constituir como área primordial no processo de desenvolvimento do país.

Para melhor compreensão, apresentamos os dados inerentes à Educação quando se observam as taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental de 1ª a 9ª série, que denotam as variações incorridas no percurso do aprendizado, conforme dados com base no ano de 2016 e visualizados na Tabela 5:

Tabela 5: Taxa de aprovação, reprovação e abandono do Ensino Fundamental (2016)

Ano	Taxa de aprovação (%)	Taxa de reprovação (%)	Taxa de abandono (%)
1º ano	97,8	1,3	0,9
2º ano	96,9	2,5	0,6
3º ano	88,4	10,7	0,9
4º ano	91,7	7,2	1,1
5º ano	92,0	6,8	1,2
6º ano	82,8	14,0	3,2
7º ano	84,9	12,1	3,0
8º ano	86,8	10,2	3,0
9º ano	88,3	8,6	3,1

Fonte: Baseado em Sinopse /MEC/INEP (2018)

Pela Tabela 5 é observado alto índice de aprovação nas séries iniciais quanto à taxa de aprovação no Ensino Fundamental em declínio à medida em que se estende aos anos finais da

escolaridade, com distorções significativas quando avança o processo de construção do conhecimento, sendo que os menores índices são encontrados na faixa do 6º a 8º ano do ensino fundamental.

Num paralelo com esse resultado, fica evidente que os picos de reprovação e abandono da escolaridade ocorrem exatamente na mesma faixa de aprendizado e outra parcela dos alunos acabam desistindo da continuidade dos estudos, sinalizando as dificuldades encontradas nessa conjuntura para o avanço dos indicadores de ensino no Brasil.

Outro vetor bastante utilizado e que baliza a função entre fluxo escolar e as médias de avaliações dos alunos para o acompanhamento das metas de qualidade da Educação Básica, é o IDEB. Este indicador “é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios” (INEP, 2018). A sua apuração se dá em anos ímpares e os resultados encontrados no IDEB, desde a sua criação, apresentam variações significativas quanto às metas estipuladas para até o ano de 2021, considerando que o almejado para 2022 é o índice 6,0.

Pela Tabela 6 é possível acompanhar as métricas encontradas de 2007 a 2017, num comparativo entre dependência administrativa municipal, apurado na rede pública e privada:

Tabela 6: IDEB comparado no Ensino Fundamental

Anos	IDEB Observado - Anos iniciais (ensino fundamental)				Metas gerais			
	Municipal	Pública	Privada	Total	Meta 2021	Parcial 2013	Parcial 2015	Parcial 2017
2007	4,0	4,0	6,0	4,2	6,0	4,9	5,2	5,5
2009	4,4	4,4	6,4	4,6				
2011	4,7	4,7	6,5	5,0				
2013	4,9	4,9	6,7	5,2				
2015	5,3	5,3	6,8	5,5				
2017	5,6	5,5	7,1	5,8				
Anos	IDEB Observado - Anos finais (ensino fundamental)				Metas gerais			
	Municipal	Pública	Privada	Total	Meta 2021	Parcial 2013	Parcial 2015	Parcial 2017
2007	3,4	3,5	5,8	3,8	5,5	4,4	4,7	5,0
2009	3,6	3,7	5,9	4,0				
2011	3,8	3,9	6,0	4,1				
2013	3,8	4,0	5,9	4,2				
2015	4,1	4,2	6,1	4,5				
2017	4,3	4,4	6,4	4,7				

Fonte: Adaptado pela autora do Sinopse MEC/INEP (2018)

A Tabela 6 indica o encontrado no período em destaque, quanto ao IDEB no Ensino Fundamental, entre os anos iniciais e finais, de forma comparativa geral entre os resultados da Rede de ensino municipal, rede pública e privada, com apuração de índices discrepantes acentuados nesses ambientes em todo o país, especialmente nos anos finais.

É perceptível pelos dados expostos, que nos anos iniciais, no geral, o indicador avançou gradativamente e de forma equivalente, constituindo patamares adequados às metas previstas para que seja possível obter a meta desejada na avaliação de 2021. Tais resultados foram possíveis à medida em que o Governo estabeleceu um volume de recursos por transferências voluntárias ou de cunho constitucional mais acentuado para que as escolas ligadas à fase inicial do aprendizado, especialmente no caso dos municípios, as chamadas Escolas Municipais de Ensino Infantil (EMEI), melhor se estruturassem e se aparelhassem.

Os dados da ABEB (2018) apontam que no ano base de 2016, cerca de 85,7% das escolas brasileiras contavam com infraestrutura básica, garantido energia elétrica, esgoto, água filtrada ou ligada na rede pública de abastecimento e banheiro no próprio prédio. No entanto, apesar destas características comporem as condições básicas para o atendimento da alfabetização e construção do saber em espaços públicos, ainda não eram encontradas em 40% das escolas brasileiras 4 anos atrás, o que significa uma melhora nesses quesitos.

Paralelo a isso, o levantamento também constatou que de um total de 2,2 milhões de professores do ensino básico, em torno de 77,5% tem o ensino superior concluído e 34,4% tem cursos de pós-graduação, índices bem acima do levantamento do ano base de 2014. Porém, esses sinais indicam elevadas distorções na área de qualificação e concentração dos estudos com formação pedagógica, demonstrando que são mais expressivos na composição dos professores na Rede Pública do que na Rede Privada de ensino.

É notório que o ensino dispendido pelas escolas da Rede Privada conta com uma estrutura diferenciada e com metas parciais projetadas bem acima daquelas da Rede pública, especialmente porque já contam com avaliações superiores daquelas destinadas ao âmbito geral para o ensino. De certa forma, na Rede Privada pesam fatores mais voltados ao mercado onde os aspectos de gestão dos espaços escolares é mais otimizada, a infraestrutura é mais ampla, a formação docente é mais efetiva e assume conotações típicas das empresas privadas, exercendo maior controle sobre os custos dos serviços prestados e a receita advinda das mensalidades é tratada como algo imprescindível à manutenção dos estabelecimentos.

Identificou-se ainda na Tabela 6 que apesar dos esforços do Governo, quando se trata dos anos finais do ensino fundamental público, o IDEB não atinge as metas parciais nos anos de 2013, 2015 e 2017, comprometendo a obtenção do índice desejado na avaliação que ocorrerá em 2021 à medida que os resultados atuais se agravam, o que poderá frustrar as expectativas envolvidas nas políticas públicas aplicadas no eixo da Educação como forma de melhoria desse indicador.

Nessas circunstâncias, os dados relativos à complexa base educacional, apontam que mesmo o Governo distribuindo recursos em volume maior à Educação nos últimos anos, as dificuldades maiores concentram-se nos anos finais do ensino fundamental onde os índices mais voláteis estão assentados. Comparativamente, a menor distribuição de recursos pela geração do PIB, constante na Tabela 4, se dá nessa faixa do ensino que apresenta os maiores indicativos de reprovação e abandono expostos na Tabela 5, refletindo nas menores mostras do IDEB constantes na Tabela 6.

Essas evidências encontradas no sistema educacional brasileiro, quanto ao ambiente em que está inserida a educação básica, remetem a melhor compreensão de como é articulado o financiamento dessa etapa tão importante do aprendizado. A caracterização dos procedimentos que compõem esse custeio, por intermédio do orçamento público, percorre diferentes instâncias do Governo com forte amparo da arrecadação dos recursos públicos que são canalizados para a despesa pública como forma de investimento, explicitadas na próxima seção.

2.2 Os caminhos entre o financiamento da educação pública brasileira e a vinculação dos recursos orçamentários como forma de investimento

O surgimento das vinculações de recursos arrecadados possibilitou o suporte das despesas nas atividades específicas do Estado através desse método, de modo que as questões orçamentárias já revelavam as dificuldades financeiras encontradas para se fazer cumprir a aplicação dos recursos públicos. Tal fato denota que uma vez estipuladas as formalidades jurídicas, o instrumento que absorvia a função de alocar recursos para os fins previstos já era o orçamento público, pré-determinando como seriam aplicados de modo efetivo os recursos arrecadados e em quais elementos de despesa se daria o gasto orçamentário.

A vinculação dos recursos destinados pelos orçamentos esbarrou por muitas décadas em alternância no seu cumprimento, considerando aspectos legais, nas próprias Constituições que foram surgindo ao longo do século XX. Sob essa vertente, Sena (2002, p. 17) aponta que “a vinculação de recursos à educação é uma decorrência lógica da assunção dessa como um direito do cidadão e responsabilidade do Estado”.

Com isso, o mesmo autor relata que diante de tantas desigualdades encontradas no coletivo, o Estado acaba por dar mais atenção a determinados setores da economia do que outros, fato esse que gera a presunção de que os recursos alocados podem implicar em não atender de forma equitativa, como se espera, por parte do Poder Público para com a sociedade em geral.

Os aspectos que envolvem o financiamento da Educação apresentam, por vários períodos no Brasil, uma mudança nos meios selecionados para financiar o ensino, nos critérios adotados para distribuir os recursos e nas modalidades de acompanhar a execução financeira de cada programa. Esses preceitos remetem a descontinuidade das políticas educacionais que foram surgindo ao longo do tempo, as quais podem prejudicar o avanço na obtenção das metas pretendidas. Considera-se que a mobilidade de recursos se dá à medida em que vão sendo estabelecidas novas diretrizes federais para cada exercício, indicando a não continuidade para a resolução de questões centrais que afetam a Educação Básica e necessárias à melhoria dos resultados apresentados em procedimentos avaliativos.

Nessa perspectiva, no período pós promulgação da CF/88, com a intensificação de programas e recursos canalizados para essa área, tivemos a publicação da LDB e do FUNDEF no final de 1996 para dar conta das diretrizes e ações que deveriam ser implementadas nos anos seguintes e que refletiriam na instituição do PNE em 2001, com vigência para 10 anos.

A substituição do FUNDEF se deu na perspectiva de que a constituição de um fundo mais abrangente para dar conta, especialmente pela reorganização estabelecida na LDB, com a educação sistematizada em dois níveis, a educação básica e a superior. Com isso, no financiamento da educação básica houve a fragmentação deste nível com a criação de um fundo somente para a etapa do ensino fundamental, pela constituição do FUNDEB, que entrou em vigor para um período de 14 anos. Esse contexto também motivou a substituição do PNE por outro até o ano de 2024, com novas diretrizes, metas e estratégias para o ensino por um período de 10 anos.

As críticas encontradas quanto às substituições das constituições de fundos e planos formatados para obter metas que ainda não foram alcançadas, antes que finalize a vigência dos que estão em execução, dá a conotação de se postergam os arranjos necessários à consecução dos objetivos e de que a integração dos sistemas normativos não são suficientes para promover os avanços necessários (SAVIANI, 2008; SENA, 2002).

A Unesco (2002) criticou que “grande parte dos sistemas educativos continuam ligados às velhas e simples formas de alocação de recursos nas escolas (determina-se o corpo docente em função do número de matrículas), que parecem ter perdido a eficácia de outros tempos”, pelo fato de que somente a eficiência na alocação desses recursos não seria a única condição a ser avaliada, mas a equidade na distribuição e qualidade dos resultados. No entanto, para interpor nova sistemática do modelo adotado significaria resolver o problema da escassez de fundos para o financiamento da Educação na América latina em contexto mais amplo.

Mesmo assim, apesar das dificuldades encontradas, o fato é que no FUNDEB reside a possibilidade de custear mais amplamente a educação básica brasileira devido aos arranjos de recursos para custear tais atividades, sendo que impostos e transferências formam a composição do fundo. Considerado como a principal fonte de captação de recursos para o financiamento, este fundo tem como principal variável (que compõe o cálculo da distribuição), o número de alunos da educação básica pública, conforme o levantamento do último censo escolar, perfazendo o aporte de recursos destinados ao atendimento escolar no eixo dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Quadro 4 apresenta como são repassados os recursos que compõe o FUNDEB, para melhor compreensão acerca do que se constitui como a principal fonte de financiamento da Educação no Brasil:

Quadro 4: Percentual e periodicidade dos repasses dos recursos financeiros componentes do FUNDEB

Origem dos recursos	Periodicidade do crédito	Percentual
ICMS	Semanalmente	20% das transferências recebidas
FPE, FPM, IPIexp e ITRm	Decendialmente	
Desoneração de exportações (LC 87/96) e complementação da União	Mensalmente	
IPVA e ITCMD	Conforme cronograma de cada Estado	

Fonte: Lino e Borges (2009, p. 89), STN (2018)

No Quadro 4 observa-se o cronograma de repasse dos recursos que são creditados aos municípios automaticamente nas contas do fundo durante o mês corrente, no índice de 20% do volume arrecadado em cada imposto. O repasse se processa à medida em que é efetivada a arrecadação dos impostos pelo agente arrecadador, se constituindo em valores que oscilam mês a mês devido ao prazo de vencimento de recolhimento tributário pelo contribuinte e os valores que derivam de complementações da União são conhecidos previamente, pois são calculados e publicados por Portaria sempre ao término de cada exercício para vigorar no exercício seguinte.

Outras fontes de financiamento da Educação são encontradas no sistema brasileiro, como é o caso do Salário Educação, criado em 1964, pela Lei nº 4440/64. Com as mudanças delineadas pela CF/1988, novos contornos dados a segunda maior fonte de receita também se alteraram e, até hoje, é a única fonte que nunca deixou de vigorar desde 1964. Antes se destinava a educação em geral, podia ser utilizada para pagamento de bolsas aos funcionários e dependentes nas empresas, instituída por meio de contribuição social, após a CF/1988 passou a ser destinado como recursos somente ao ensino fundamental público com o FUNDEF. Depois, com a emenda que criou o FUNDEB foi estendido a toda educação básica, destinado para custear programas, projetos e ações nesse eixo, sendo distribuído em dois índices: um direcionado ao próprio FNDE equivalente a 10% do volume arrecadado e os outros 90% são distribuídos em duas cotas, uma federal e outra estadual e municipal.

Do volume dos 90% que são distribuídos, 1/3 fica com o ente federal e os outros 2/3 são creditados mensalmente em conta bancária aos estados e municípios, conforme o número de matrículas. Este importante meio de financiamento do ensino básico somou cerca de R\$ 12 bilhões em repasses em 2017 para os estados e municípios, sendo que R\$ 6,5 bilhões foram direcionados aos municípios, especificamente.

A complexidade assumida pela arrecadação que origina o financiamento e a distribuição de recursos para o investimento da Educação absorve diversas conotações para que seja possível manter a prestação de serviços educacionais, conforme preconiza a Lei 4320/1964 que define a classificação da receita e da despesa pública.

A partir dos levantamentos sobre os números do ensino público brasileiro, é fundamental que entendamos também as expressões quantitativas reveladas pela Tabela 7:

Tabela 7: As 5 áreas de atuação do Governo Federal com despesas pagas mais elevadas no Orçamento Geral da União (OGU)

OGU	2014	2015	2016	2017
Trilhões de R\$ - despesa autorizada	2,193	2,246	2,324	3,035
Trilhões de R\$ - despesa paga	2,110	2,193	2,308	2,394
Desdobramentos da despesa paga	(%)	(%)	(%)	(%)
Outros	63,74	62,65	60,57	59,11
(1) Previdência Social	21,90	22,98	24,61	26,07
(2) Saúde	4,08	4,24	4,33	4,26
(3) Educação	3,84	4,01	4,12	4,22
(4) Trabalho	3,27	2,96	3,03	2,88
(5) Assistência social	3,18	3,15	3,34	3,47

Fonte: Portal de Transparência do Governo Federal (2018)

Os dados que se apresentam na Tabela 7 denotam que do orçamento total da despesa autorizada no orçamento anual, são contabilizados em separado os recursos efetivamente pagos, o que demanda fluxo de caixa do Governo Federal. Nesse sentido, sobre o que foi desembolsado, pode-se observar em índice percentual os recursos repassados à Educação como uma das 5 áreas que mais apresentam programas orçamentários com elevada repercussão financeira.

Nas impressões levantadas, nota-se uma progressividade na movimentação das despesas pagas legalmente durante o exercício anual e efetivadas pelo Governo Federal em diversos formatos, sejam para custear a educação a nível federal ou outras esferas governamentais. É perceptível que mesmo com um percentual elevado de aplicação dos recursos arrecadados com impostos, no eixo da Educação, na composição geral fica em terceiro lugar dentre as cinco áreas elencadas.

A dimensão assumida pelo orçamento nesse processo indica que os dados orçamentários exercem função preponderante para o gasto público e indicam os caminhos a serem seguidos de forma anual pelos entes federados, por meio do financiamento das atividades da economia, especialmente as educacionais, e diante da expressividade dos recursos que são transferidos pela União.

Para melhor compreensão, a Tabela 8 expressa, no contexto nacional, essa destinação de recursos à Educação:

Tabela 8: Volume de recursos consignados no OGU de 2013 a 2016 (em %)

	2013	2014	2015	2016
Recursos OGU	100 (%)	100 (%)	100 (%)	100 (%)
Orçamento da Educação	4,22	4,18	4,20	4,56
<i>Ed. Básica</i>				
<i>Ed. Fundam.</i>				
<i>Transf. Ed. Básica</i>	24,7	23,7	22,9	22,9

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

Pela Tabela 8 é visualizado o volume de recursos em percentual destinados no OGU para cobrir as demandas da área da Educação pública no Brasil, uma vez que do orçamento bruto total foi canalizado em torno de 4,20% para este fim no período de 2013 a 2015, enquanto que no ano de 2016 em relação ao total de recursos do orçamento federal, o percentual destinado à respectiva pasta aumentou para 4,56%.

Já quanto aos valores do orçamento bruto da Educação específicos para atender a Educação Básica, Ensino Fundamental e as Transferências gerais com Educação Básica, nos anos de 2013 e 2014 ficou em média de 24,2% o volume de recursos da pasta, reduzindo assim para aproximadamente 22,9% no montante repassado em 2015 e 2016.

Observa-se que mesmo o Governo Federal canalizando um montante maior para a Educação nesse período, não há um acréscimo no destino à Educação Básica, eixo principal que recai sobre os recursos repassados aos municípios no atendimento dos programas vinculados no orçamento.

Esse avanço no destino de recursos evidencia o esforço do Governo Federal em cumprir metas de aplicação orçamentária voltadas ao ensino, especialmente para o cumprimento de regras como a constitucional que prevê a aplicação mínima das receitas com impostos.

Cabe salientar que, apesar do PNE instituir em seu bojo as metas que apontam o que se espera como resultados na educação brasileira para o ano de 2022, expressas em 20 metas pormenorizadas no documento, observemos que a meta 20 estipula um montante de recursos de 10% do PIB nacional para gastos em Educação, a qual foi atingida pela mais recentemente aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016 ou 55/2016.

Esta proposição, firmada pela PEC, foi editada pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016 que objetiva conter a trajetória de crescimento dos gastos públicos para equilibrar as contas do Governo e perdurará por 20 exercícios financeiros, conforme texto aprovado.

Foi determinado que a partir de 2018 os gastos federais somente poderiam aumentar conforme a inflação acumulada, mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), pelo qual todos os órgãos do Governo Federal deverão atender sob a responsabilidade de enfrentar restrições financeiras no ano seguinte, caso desrespeite as regras. O eixo da Educação obteve somente em 2017 a flexibilização quanto ao gasto, mas deveria atender plenamente as regras instituídas no orçamento do ano de 2018.

Somente após transcorridos 10 anos de vigência, a EC 95/2016 poderá ser revisada a pedido do Presidente da República, apenas por uma vez a cada mandato por intermédio de envio de projeto de lei complementar ao congresso.

Considera-se a complexidade que envolve a área aqui relatada, onde basicamente os resultados encontrados nos anuários e relatórios de levantamento do INEP, do MEC e outras fontes de pesquisa no campo educacional apontam que as políticas públicas exercem o papel do alinhamento entre os planejamentos estratégicos do Governo e as respectivas fontes de recursos que são arrecadados, os quais são destinados para tal finalidade.

Com isso, os gestores públicos vinculados à área da educação municipal, no caso desta discussão, encontram normativos que regulamentam as atividades inerentes ao trato dos recursos públicos destinados a esse fim e, também, no que se refere à condução administrativo-pedagógica dos espaços escolares. Para tanto, desde o prenúncio das primeiras narrativas que buscavam estabelecer a aplicação de recursos de forma direta para atender as demandas de estrutura física e administrativa da rede escolar, encontravam-se no bojo constitucional as determinações orçamentárias.

O processo de financiamento da Educação, por meio das receitas geradas são repassadas de um lado para atender as despesas que são distribuídas por outro lado, divididas entre as despesas correntes e despesas de capital. A primeira atende a manutenção da estrutura administrativa, segregada em despesa com pessoal/encargos sociais e outras despesas gerais e, a segunda, é segregada entre os investimentos em infraestrutura, entre outras.

Essa repartição do investimento público direto na Educação Básica no Brasil, ocorre nos índices apontados na Tabela 9:

Tabela 9: Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Público Direto na Educação Básica por Natureza de Despesa - Brasil 2012-2015 (em %)

Educação Básica					
Ano	Total (%)	Despesas Correntes			Despesas de Capital
		Pessoal Ativo e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Total (%)	(%)
2012	100,0	63,8	27,6	91,4	8,6
2013	100,0	65,7	27,9	93,6	6,4
2014	100,0	65,1	27,9	93,0	7,0
2015	100,0	71,1	24,6	95,7	4,3

Fonte: INEP (2018)

Na distribuição dos recursos pela despesa consignada no orçamento, em termos macro, que se dá pela consolidação dos resultados em nível nacional, a Tabela 9 expõe que de forma maciça os recursos são dispendidos para atender o que se relaciona a folha de pagamento bruta em média de 66,4% no período de 2012 a 2015. O índice elevado resulta do cumprimento de aplicação de recursos destinados a manter uma aplicação direta em remuneração dos professores, como é o caso do FUNDEB, que destina cerca de 60% dos recursos para esse fim.

Por conta do agravamento das contas públicas, muito antes desses dados, ainda na década de 1990, foi introduzida a chamada administração gerencial na concepção da Nova Gestão Pública (NGP), para equalizar o tamanho da estrutura do Governo em relação às condições econômico-financeiras, advinda do processo de globalização e da necessidade em redefinir o papel do Estado. Esse novo modelo, basicamente derivado de opiniões e escolhas públicas pós 1994, veio considerar que fatores antes relegados na gestão dos recursos públicos tivessem um novo olhar ao considerar o gasto excessivo de caráter geral dos valores dispostos nos orçamentos.

Tornou-se necessário, então, equalizar a máquina pública para que os preceitos estabelecidos na Constituição fossem atendidos no que se refere aos serviços públicos prestados à sociedade, e que esbarravam na crescente e desordenada forma de estabelecer o gasto orçamentário.

Para Bresser Pereira (1996, p. 4-5) era “necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público”. Para tanto, diversas atividades sob a responsabilidade do Estado, passaram por adequações a fim de prover informações necessárias às tomadas de decisões de cunho orçamentário, dentre elas, a Educação.

Com a inserção do Princípio Constitucional da Eficiência em 1998, buscou-se tornar as atividades estatais voltadas à otimização de recursos, tanto no orçamento, quanto nas finanças, de modo a elevar gradativamente os indicativos gerados em âmbito governamental, implicando em gastar menos e prover serviços de melhor qualidade, com resultados mais apurados em relação aos anos anteriores.

Em meio a percepção de uma nova postura que era imposta às diversas áreas, os relatos de Yanaguita (2013, p. 32) indicavam que por meio desse ajustamento, que o Governo passou a conceber “a definição de instrumentos para controle dos gastos públicos em educação de forma a evitar que os recursos - que, legal e constitucionalmente, eram destinados a essa área - fossem aplicados em outros programas”. Nesse sentido, sob o vértice da eficiência encontrava-se a tentativa de eliminar desperdícios e dotar a administração de compromissos, com regras mais claras de como seriam realizadas as transferências dos recursos às outras esferas administrativas e do processo de financiamento da educação pública brasileira.

Dessa forma, percebia-se que a intenção era de que a disponibilização de recursos canalizados a esse eixo promovesse maior inserção de alunos à rede escolar e uma ampliação das fontes de financiamento por parte do Poder Público, onde esse pudesse assumir atividades mais definidas na prestação dos serviços da educação. Junto, também, se nota que aumentava a necessidade em impor maior controle nos repasses orçamentários aos entes federados e métodos de monitoramento para coibir possíveis desvios de finalidades, ou ainda, de recursos financeiros.

Os relatos apontam o extremo esforço financeiro que recaiu sobre os gestores municipais para subsidiar a Educação e, a partir desse cenário, montou-se a modelagem do financiamento educacional no que tange ao gasto público. Dentro dessa complexidade, encontra-se a posição do Estado-avaliador que instaura mecanismos para avaliar a gestão das estruturas que recebem recursos para custear suas atividades e, paralelamente, acaba utilizando a *accountability* para avançar nos mecanismos de transparência e controle em todos os níveis de governo.

Nesse panorama, foram surgindo inúmeros sistemas eletrônicos e portais para absorver uma gama de dados complexa e que geram resultados avaliativos quanto aos recursos financeiros e orçamentários dispendidos para o ensino e uma vasta base de dados educacionais, norteando o Estado-avaliador quanto aos parâmetros comparativos entre os entes federados e em exercícios anteriores. Dentre estes sistemas e portais, são citados os seguintes por se constituírem em extensos repositórios como bancos de dados do Governo (FNDE/MEC, 2018):

- **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE:** sistema eletrônico que consiste em expor a coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Este sistema não foi utilizado neste estudo por tratar de recursos orçamentários, não sendo o foco do estudo. É operacionalizado pelo FNDE e seu principal objetivo é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em Educação no Brasil.

A ilustração consta na Figura 7:



Figura 7: Tela de acesso ao SIOPE

Fonte: http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope (2018)

- **Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC:** é um sistema operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do Governo Federal na área da educação, de modo que assim os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.

Os dados que são enviados pelos municípios não estão abertos ao público em geral e por isso não foi objeto de consulta neste estudo.

A ilustração da Figura 8 apresenta a tela para login do usuário como porta de acesso ao sistema:

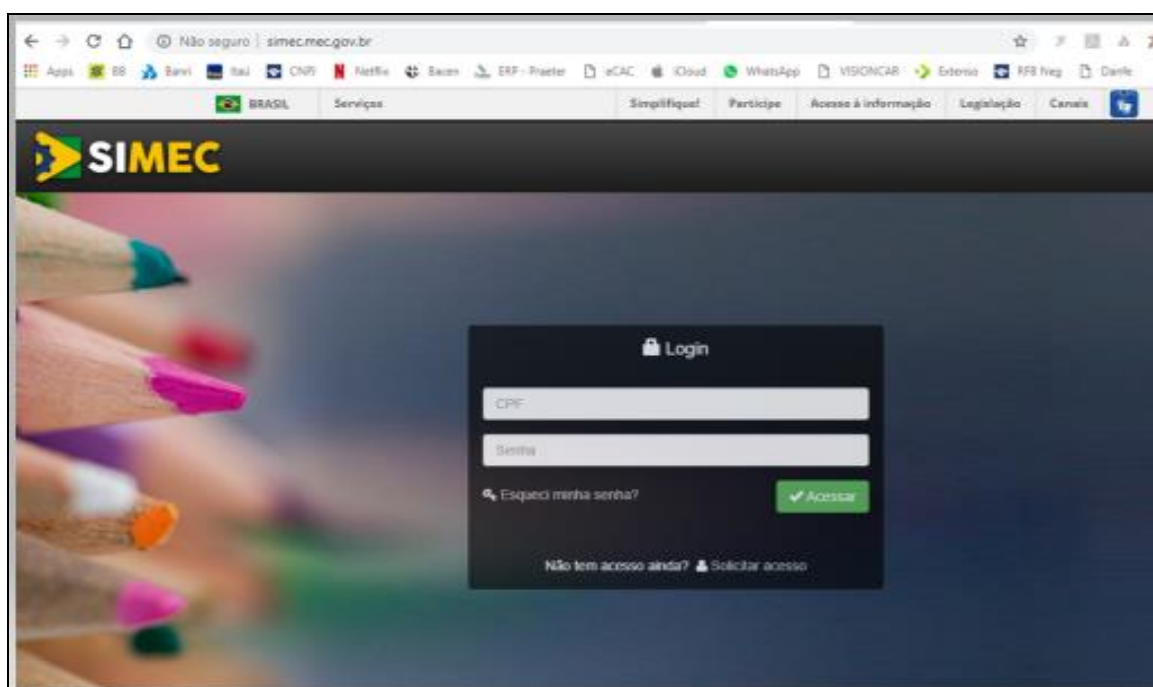


Figura 8: Tela de acesso ao SIMEC
Fonte: <http://simec.mec.gov.br/> (2018)

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP: é um portal caracterizado por uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país.

No site é possível o acesso público ao banco de dados específico da educação em geral, especialmente no que se refere a educação básica, onde são mapeados resultados como o Censo Escolar, os Indicadores Educacionais, IDEB, dentre outras bases.

Assim sendo, este portal foi utilizado para ampla consulta neste estudo e encontra-se ilustrado na Figura 9:

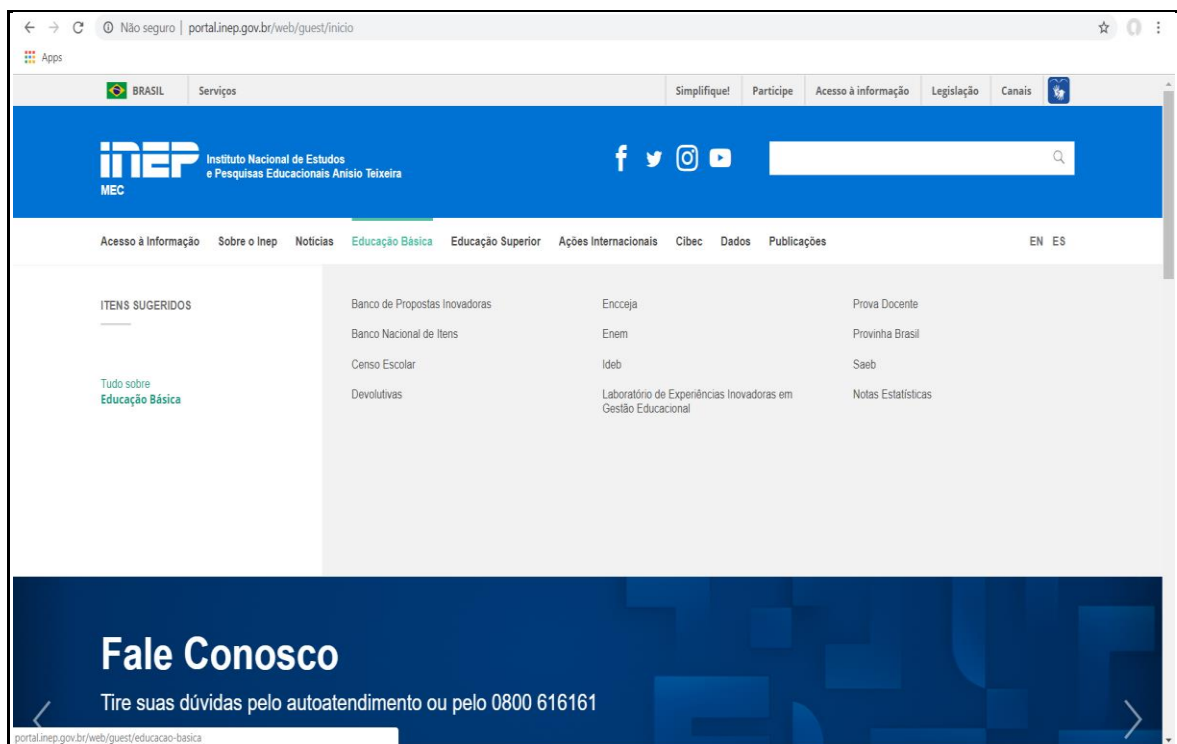


Figura 9: Portal do INEP

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>

- O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE: é uma autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação. No portal do FNDE constam informações relativas aos programas, ações e recursos da Educação, bem como toda a legislação atualizada e os mecanismos para a coleta de dados necessários às prestações de contas dos recursos destinados aos municípios, amparado pelo SiGPC.

Este sistema não foi utilizado por não apresentar dados indicados ao presente estudo, mas é de acesso público para fins de consultas amplas e gerais no que diz respeito aos recursos repassados a outros entes governamentais, aos programas que são os indutores de recursos orçamentários para custeios específicos na área da Educação.

A ilustração encontra-se na Figura 10:



Figura 10: Tela de acesso ao portal do FNDE

Fonte: <http://www.fn de.gov.br/> (2018)

- SiGPC: O Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC: é um sistema eletrônico para automatizar as etapas do dever constitucional de prestar contas, por meio da inserção dos dados da execução técnica e financeira pelas Entidades Executoras, com a possibilidade de verificar as informações do controle social, analisando as informações prestadas e adotando as medidas de exceção, quando cabíveis, e inclusões de informações encaminhadas pelos órgãos de controle.

Este sistema não foi utilizado por se constituir em ambiente restrito, com acesso estabelecido por senha, e por não apresentar dados indicados ao estudo, conforme o estabelecido no Capítulo 1 desta tese.

A ilustração encontra-se na Figura 11:

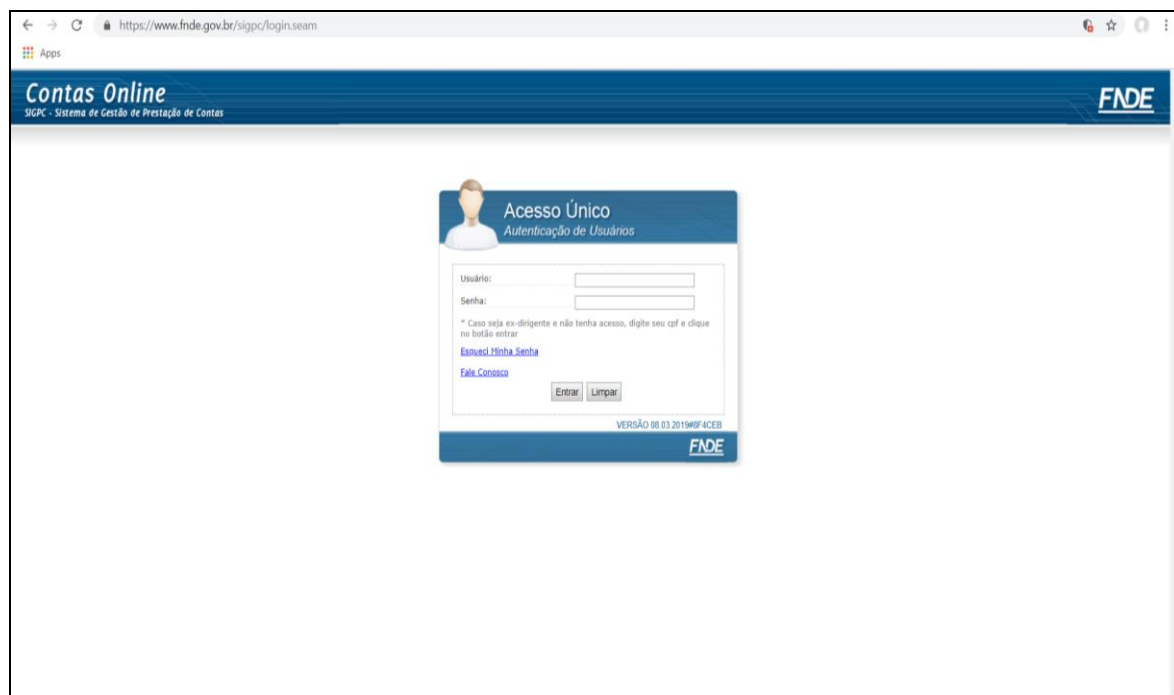


Figura 11: Tela de acesso ao SIGPC

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/sigpc/login.seam> (2018)

- Plano Nacional de Educação (2014-2024) - PNE: o Portal do PNE visa proporcionar o acompanhamento das metas e diretrizes estipuladas pelo atual plano, bem como todas as informações bianuais monitoradas das 20 metas em todo o país, previstos pela Meta Brasil, apresentando a situação de cada Estado e dos municípios.

Este portal não foi utilizado para fins de consulta por estar relacionado à temática diferente da abordada. Foi criado para apresentar os dados em painel de monitoramento das metas estabelecidas no plano e encontra-se aberto ao acesso público.

A ilustração está presente na Figura 12:

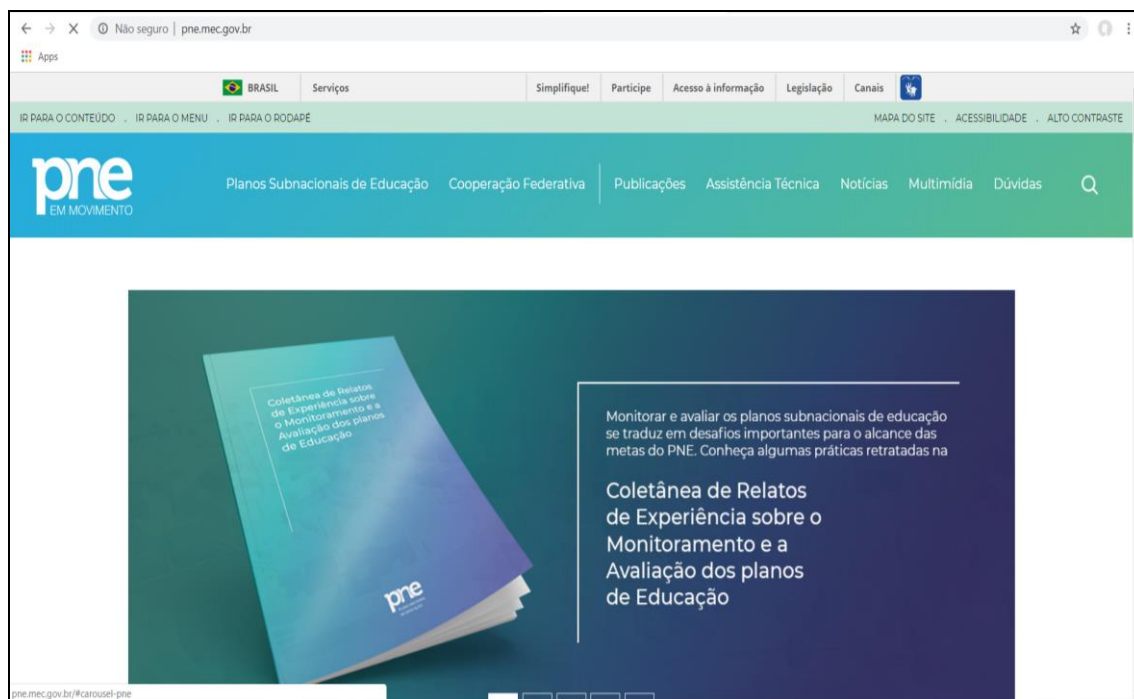


Figura 12: Tela de acesso ao portal do PNE

Fonte: <http://portal.mec.gov.br/pne> (2018)

As informações coletadas nestes ambientes, indicam os caminhos que o financiamento público percorre nos planos de Governo firmados por meio de documentos oficiais pelos gestores em âmbito federal, revelando assim as políticas públicas adotadas para cobrir as demandas no que se refere ao sistema educacional em todas as esferas governamentais.

Nessa mesma perspectiva, para Machado (2012, p. 15), “consolidar as democracias implica profundamente no fortalecimento dos mecanismos de controle das ações públicas, o que inclui o controle das despesas públicas”, o que denota as práticas adotadas na gestão dos recursos governamentais na execução das atividades consideradas como finalística do Estado, como forma de acompanhamento dos efeitos gerados ao atender as demandas da população, como é o caso do eixo educacional em suas inúmeras atividades à medida em que o aluno avança as etapas de aprendizado.

A partir dos relatos apresentados, os estudos que aproximam a temática da Educação e o uso de recursos públicos ganharam conotação de relevância na academia, preponderando avanços na construção das discussões aqui pautadas no que se refere aos processos do financiamento da educação; a alocação de recursos públicos para custear os gastos com tal atividade; o papel do Estado ao avaliar as políticas públicas voltadas a esse eixo; os mecanismos de transparência e controle mais efetivos sob o enfoque da responsabilidade dos gestores e, por

fim, os resultados apurados por esses mecanismos, sejam eles de cunho quantitativo ou qualitativo.

Especialmente os temas com enfoque ao Estado-avaliador e a *accountability* voltada à gestão do ensino, sob o vértice da transparência, controle e desempenho escolar, estão oportunizando ampliar com destaque as pesquisas nessa temática, sem no entanto entrelaçar estas variáveis, o que é foco na proposta desta tese, especialmente pelo fato de possibilitar o aprofundamento do conteúdo e formar um panorama acerca do que se observa nos municípios selecionados, a ser melhor explorado nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

Este capítulo destina-se ao debate das premissas que envolvem o Estado-avaliador e a *accountability* com aplicabilidade no eixo da Educação, onde se discute sobre a intervenção do Estado na aplicação dos recursos públicos e na avaliação do ensino por meio de mecanismos de coleta de dados que, por sua vez, dão ênfase à transparência das informações, ao controle e evidenciam o desempenho da educação, especialmente nos municípios brasileiros.

Pretende-se então aproximar os debates acadêmicos mais recentes com a realidade encontrada no Brasil, especialmente quando a base explorada tem enfoque municipal, onde recaem as obrigações relativas à oferta e expansão da educação básica, cercada por ordenamentos legais e índices moldados que visam apurar os resultados gerados nesse cenário.

3.1 O Estado-avaliador e suas concepções da Educação no contexto brasileiro

Ao transitar entre o financiamento da Educação e os índices encontrados nos municípios, os olhares se voltam aos indicadores utilizados para monitorar e avaliar a condução das políticas públicas educacionais, surgindo assim elementos que apontam o Estado desempenhando um papel fiscalizador e avaliador. No sentido amplo, o chamado Estado-avaliador assume diversas conotações bem como no exercício de sua missão institucional, dentre as quais encontram-se essencialmente aquelas voltadas aos processos avaliativos que é objeto principal desse estudo.

Quando se trata de políticas educacionais e o Estado, Afonso (2001) descreve em seus estudos que baseado nessas políticas é que se definem as decisões do Estado, mesmo que fossem advindas de relações conflituosas entre os diversos interesses das classes sociais consideradas dominantes. No entanto, aos poucos, as mudanças nesse eixo foram delineando uma diminuição do papel central e do espaço ocupado pelo Estado, derivadas de crises que impõem uma redefinição das suas atribuições.

Por décadas, no Brasil, a representatividade do Estado tem sido amplamente discutido pelas esferas de poder que definem os caminhos a serem tomados, onde são considerados fatores como:

- as crises oriundas das dificuldades em contornar e ajustar as lacunas deixadas pelos processos de controle, ainda insipientes sobre os atos demandados pelos gestores, no que se refere à administração dos recursos públicos repassados aos outros entes federados;
- as dificuldades encontradas em equalizar a arrecadação das receitas que são de competência constitucional para manter as despesas que são crescentes;
- os processos de fiscalização, que mesmo tendo avançado nos últimos anos, ainda esbarram em efetividade de acompanhamento, devido à diversidade de recursos vinculados que são repassados aos municípios;
- as legislações que preveem punições para o descumprimento das normativas relacionadas à gestão pública, sob o enfoque da responsabilização, e que ainda não repousam em consenso jurídico e aplicabilidade uniforme, bem como outras crises que assolam as estruturas políticas, não abordadas neste momento.

Nesse sentido, para adentrar na temática do Estado-avaliador, a abordagem sobre o conceito de Estado recai sobre o sistema que organiza seus agregados, por meio de estruturas hierárquicas. Juridicamente, Bevilacqua (1930, p. 7) define como “um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano, que lhe dá unidade orgânica”, enquanto que Bobbio (1987, p. 56) define que o Estado é visto “como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico”.

Já, complementarmente, Afonso (2001) aponta o Estado como uma organização política que “a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social”.

Apesar da pluralidade de conceitos que é possível atribuir ao papel efetivo do Estado, eis que emerge a condição da personalidade jurídica assumida nas dimensões do Governo, nos níveis federal, estaduais e municipais, em estabelecer métodos para avaliar as práticas surgidas ao estabelecer as políticas públicas, originando a figura do Estado-avaliador.

Segundo os relatos de Afonso (2001) essa terminologia surgiu exatamente porque a literatura especializada passou a tratar as novas formas em que o Estado passou a atuar, devido as profundas mudanças que foram sendo invocadas quanto às suas atribuições. Convém salientar que esse mesmo autor (p. 25), infere que o Estado-avaliador – *evaluative state* – foi inicialmente proposta por Guy Neave em 1988 e mais “revisitada por este mesmo autor ainda no âmbito de trabalhos relativos às políticas de ensino superior”, sendo que essa fase representa uma transposição burocrática e centralizada de regulação das atividades do Estado, para outra considerada híbrida através de estratégias mais autônomas e auto reguladoras das instituições voltadas à Educação.

Nesse ponto de vista, o Estado-avaliador emergiu na concepção capitalista com a característica neoliberal e de revisão da posição do Estado como provedor das atividades essenciais à população, para uma posição mais explícita de competitividade, calcada em medição de desempenho e voltado para o “comparativismo avaliador” que se espalhou na nova reconfiguração do sistema econômico (AFONSO, 2013).

Fase semelhante a essa foi deflagrada no Brasil na década de 90, quando foram instaurados os primeiros debates sobre o comparativismo e a Nova Gestão Pública, já relatada anteriormente. Essa concepção foi aplicada nas diversas áreas da administração pública, com a proposta de uniformizar os procedimentos e dar nova dinâmica na forma de gerir os ambientes governamentais, com a finalidade de torná-los mais ágeis e flexíveis quanto a tomada de decisão.

No decurso desse ambiente, os relatos de Yannoulas *et al.* (2009) dão conta de que no Estado-avaliador poucas áreas escapam do seu controle, não sendo avaliados apenas os processos pedagógicos como na Educação, mas de forma mais ampla, uma vez que os resultados advindos dos processos que avaliam acabam sendo utilizados para definir a distribuição dos recursos humanos e financeiros às instituições públicas quando estas oferecem um serviço.

No cenário municipal, torna-se evidente que quando são instaurados procedimentos avaliativos, os dados coletados acabam direcionando o volume de recursos que são repassados por meio dos dispositivos legais, as chamadas transferências governamentais. Esse processo é efetivado pela modalidade de fundo a fundo, como é o caso dos recursos federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) ao Fundo Municipal de Educação (FME) para subsidiar programas específicos, fortemente influenciado pelos mecanismos denominados

“medidores” de cunho qualitativo e que estabelecem parâmetros para possíveis melhorias, quando identificadas dificuldades na execução das políticas educacionais, permitindo a comparação com os períodos anteriores.

Ao tratar do posicionamento do Estado nesse eixo, Elliott (2002) aborda que visando desempenhar seu papel burocrático como provedor direto dos serviços públicos, num processo hierárquico, o Estado acaba delegando aos gestores quando assumem cargos para os quais foram nomeados, a responsabilidade pelos resultados produzidos pelo período em que estão no exercício de suas atividades. O autor aborda o ocorrido no Reino Unido no início da década de 1990, onde o governo ao exercer uma postura mais gerencial do que burocrática, buscava avaliar a qualidade do ensino através de normativas que estabeleciam determinados padrões de desempenho das escolas públicas que recebiam recursos do Estado, posteriormente sendo que esse formato foi estendido às instituições privadas.

Paralelamente, esse contexto encontra-se muito próximo ao panorama brasileiro atual, onde diversas normas legais balizam os índices almejados no que tange à Educação, os quais são medidos por indicadores e métricas, especialmente quando o assunto é o desempenho do ensino público. As avaliações são disponibilizadas pelo Governo Federal por meio de inúmeros sistemas informatizados e métodos padronizados que foram modelados visando atender as necessidades institucionais dos órgãos de monitoramento em períodos distintos, com critérios de avaliação definidos em normativas específicas.

Na condição de fiscalização no âmbito do setor público, quanto às atividades de auditoria, encontramos a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na qualidade de órgão de controle vinculado ao Poder Legislativo Federal, amparado pela Controladoria Geral da União (CGU), que mais recentemente assumiu *status* de Ministério, na qualidade de órgão vinculado ao Poder Executivo Federal. Tais instâncias, assumem o papel mais voltado à fiscalização do que à avaliação das atividades que são amparadas pelos recursos vinculados ao orçamento da União e repassados aos municípios.

As reflexões apresentadas por Yannoulas *et al.* (2009, p. 60 - 61) dão conta que “a avaliação foi sempre parte intrínseca da ação governamental, sendo que sua utilização jamais foi dispensada pelos governos” que buscaram manter na mesma direção, as políticas públicas e a respectiva execução. No entanto, a concepção de avaliação confunde-se quando o Estado passa a executar ações mais contundentes onde ele estiver presente, controlando e supervisionando atividades em instituições públicas, passando a assumir uma postura mais

efetiva no papel de fiscalizador do que avaliador, dada a premissa de que quem concede financiamento na execução de algum serviço, acaba instituindo regras para um monitoramento posterior.

Na atuação do Estado-avaliador, no que se refere à Educação, encontramos a fixação de objetivos e metas, mas que são empreendidas como estritamente instrumental, de modo que podem obscurecer aspectos importantes do contexto educacional. Um dos quesitos relevantes, repousa nos prazos definidos para obtenção das indicações expostas como meta, que desconsideram o realismo nos diversos cenários em que a Educação está inserida, pelos aspectos regionais, culturais e estruturais (ELLIOT, 2002).

Nesse sentido, são observadas as dificuldades territoriais que emergem das estruturas educacionais no Brasil, como as diferenças ainda encontradas entre os estados e regiões brasileiras. Tais dificuldades são apontadas como a acessibilidade ao ensino, as tecnologias que demoram a chegar em certos pontos do país, a qualificação dos professores da rede pública e a condição econômica dos próprios estados. Portanto, os prazos que são estendidos de modo uniforme acabam por não considerar que estas diferenças podem significar na apuração de índice geral não consoante com as definições impostas como metas, em um único prazo estipulado para sua obtenção.

No conjunto dos processos avaliativos na Educação brasileira, enquanto ótica do Estado-avaliador está a inserção da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) que se constitui em uma avaliação externa com o objetivo de auferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas. As provas, quando aplicadas aos alunos, fornecem três parâmetros importantes no contexto da alfabetização, os quais são: desempenho em leitura, desempenho em matemática e desempenho em escrita.

Além destes testes de desempenho, destinados a mensurar a proficiência dos estudantes nessas áreas, a ANA foi realizada em 2013, 2014 e 2016 e trouxe em sua primeira edição as seguintes informações contextuais: o Indicador de Nível Socioeconômico e o Indicador de Formação Docente da escola. Por se tratar de uma avaliação censitária, é aplicada a todos os alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental. No entanto, somente em 2016 participaram da ANA os estudantes com deficiência, transtornos globais ou específicos do desenvolvimento, síndromes ou outras necessidades especiais, devidamente registrados no Sistema Educacenso até 31 de agosto.

Nesse processo avaliativo, na terceira edição, participaram da ANA em 2016 todas as escolas públicas urbanas e rurais que, até o final de agosto de 2016, registraram no Sistema Educacenso pelo menos 10 estudantes matriculados em turmas regulares do 3º ano do Ensino Fundamental. As escolas que não preencheram os dados dentro desse prazo não participaram da aplicação, bem como não são avaliadas as turmas Multisseriadas e as turmas de Correção de Fluxo escolar.

Como a sua adoção ainda é bem recente, a ANA não se constitui em vetor deste estudo, mas seus resultados trazem um parâmetro que pode ser notado quanto ao apurado em disciplinas essenciais à formação do estudante e como isso vem ocorrendo no contexto brasileiro, nas diversas regiões.

Interessante o encontrado no Gráfico 1 ao ilustrar os dados relativos às regiões brasileiras e às discrepâncias encontradas no que se refere a porcentagem de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental considerados com nível suficiente de alfabetização até os 8 anos, quanto a leitura, escrita e matemática, conforme a coleta realizada no ano base de 2016:

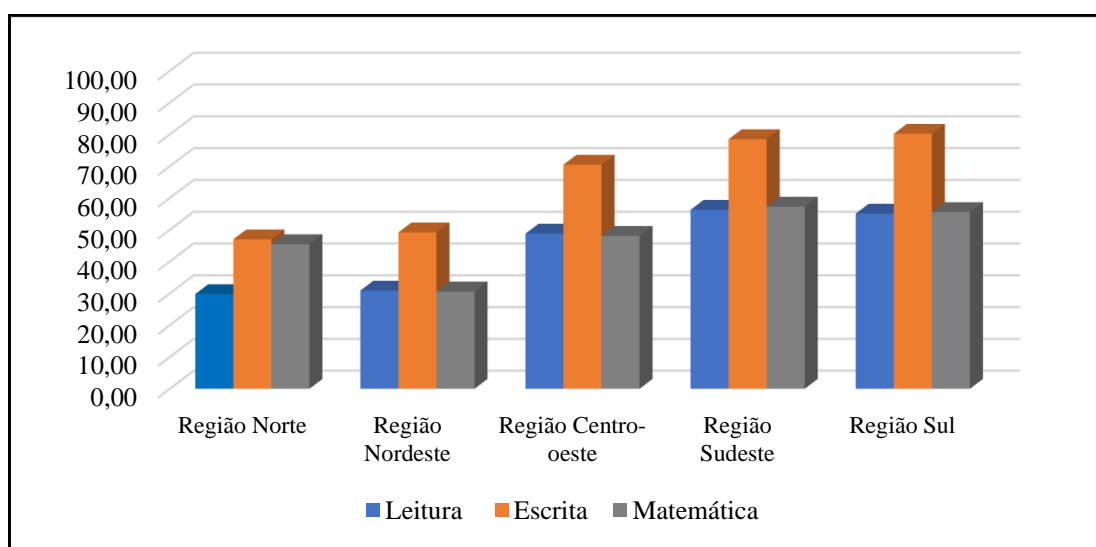


Gráfico 1: Alfabetização até os 8 anos em leitura, escrita e matemática em 2016
Fonte: Baseado em MEC/INEP/ABEB (2018)

A ilustração apresentada no Gráfico 1 traz o que representa em Língua Portuguesa e Matemática, as distorções encontradas ainda em 2016 no desempenho de alunos em escolas públicas nas cinco regiões brasileiras. Notadamente, as regiões com menores índices de proficiência foram as localizadas no Norte e Nordeste do Brasil, refletindo as dificuldades encontradas nessa disposição geográfica, quanto à fase de alfabetização dos alunos até a 3ª série

do ensino fundamental, ensejando melhorias na qualidade de ensino e a redução de desigualdades, sendo estes os dois principais objetivos da avaliação.

Tais respostas, quando conjugadas com outras formas de avaliação, podem ser complementares às ações que deverão ser empreendidas na resolução de conflitos na mensuração de desempenho. Como atender um contingente de alunos, distribuídos em regiões tão heterogêneas, com recursos capazes de gerar melhores resultados? Esse questionamento provoca a reflexão na condução das metodologias empregadas para que possamos obter posições mais equalizadas em relação às propostas definidas pelo governo.

Os sistemas nacionais e internacionais que utilizam processos de avaliação expõem e confrontam as desigualdades educativas entre coletivos e escolas públicas e privadas, entre municípios, estados, nações, Norte-Sul, são apontadas por Arroyo (2010). Tais evidências são encontradas quando são coletadas as informações disponíveis nos sistemas eletrônicos do Governo, o que enseja as observações acerca da condição do Estado-avaliador ao conduzir estes índices como base para a formulação das políticas que são implementadas, sejam novas ou de correção das metodologias de ensino para reduzir as discrepâncias encontradas.

Atribui-se, então, a complexidade que permeia o campo educacional, ao se observar o desempenho dos estudantes nas avaliações que podem se constituir em recursos valiosos para o aperfeiçoamento qualitativo da aprendizagem dos alunos, à validação dos efeitos encontrados e ao aprimoramento de modelos existentes atualmente.

Sob a lógica das avaliações em escolas públicas, no caso das portuguesas, Afonso, (2010b, p. 3), destaca, que o Governo ao inserir novos mecanismos avaliativos “as justificações oficiais referem a importância em fomentar nas escolas a interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas, de seus resultados e contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação”, dentre outras observações. Para evitar entendimentos duvidosos ou errôneos acerca desses procedimentos, o mesmo autor defende que o antídoto seria instaurar uma ampla formação em avaliação para os atores que exercem suas atividades em educação, especialmente, para que os patamares de meta-avaliação sejam mais coerentes ao ambiente em que estão inseridos.

As considerações proferidas pelo autor também emergem no campo brasileiro, onde tais mecanismos são utilizados como uma perspectiva de melhoria na qualidade do ensino, mas que de certa forma apresenta um descompasso entre as pretensões do Governo e o entendimento efetivo de quem está envolvido nesse processo, bem como no que os resultados podem interferir

na condução das políticas públicas. Paralelamente, o Estado-avaliador fica em condições de colher posições mais satisfatórias, à medida em que todos os avaliados e avaliadores estejam imbuídos de uma mesma finalidade e direção, que as propostas de melhoria dos indicadores sejam melhores explanadas quando não forem atingidas as metas pré-definidas e, por fim, que as mensurações geradas sejam voltadas ao aprendizado e reflexividade do próprio processo avaliativo, para que não seja considerado como mera formalidade instrumental.

Inferências são feitas por Schneider e Rostirola (2015) em relação aos processos avaliativos da Educação no Brasil que foram tomando forma, seguindo preceitos internacionais, na década de 90 quando iniciaram as “avaliações censitárias com dados sobre a situação educacional das escolas e redes de ensino, constituindo-se em importante instrumento para o aprimoramento das políticas educacionais aos moldes praticados pelos países mais avançados”. Esses processos de avaliação em larga escala foram moldados para atender pressupostos da transparência, do controle e do desempenho do ensino brasileiro.

Notadamente as práticas adotadas ao longo das últimas décadas, quanto a avaliação e padrões de desempenho em atividades consideradas pela Constituição Federal/1988 como fundamentais e inerentes ao Governo, passaram a apresentar necessidades de melhoria em procedimentos que visassem fortalecer tais pressupostos, aqui discutidos em eixo central.

Isso culmina na inserção da *accountability*, visando dar conta da responsabilização cada vez mais presente nos textos que são publicados, relativo às normas legais a serem cumpridas pelos gestores no que tange às políticas educacionais e do financiamento da Educação, especialmente quando se trata das incumbências dos municípios na Educação Básica. Essa temática será melhor explorada na seção seguinte.

3.2 A *accountability* como instrumento de transparência, controle e desempenho do ensino sob o eixo da Educação

A partir do avanço das políticas públicas e dos testes de avaliação utilizados para mensurar os resultados apresentados em âmbito governamental, a responsabilização tornou-se foco ao serem introduzidos mecanismos avaliativos por métodos que estabelecem *rankings* quando apurados os índices em âmbito escolar.

Com isso, o termo *accountability* surge para dar ênfase à institucionalização de procedimentos voltados “simultaneamente, a avaliação, a prestação de contas e a responsabilidade - que constituiriam seus pilares estruturantes” fazendo com que não seja vinculado somente uma, mas várias lógicas na formação conceitual do termo, o que permite ampliar o uso da terminologia em diferentes ambientes e contextos. Paralelamente, estes pilares são representados fortemente pelo controle e desempenho das métricas encontradas no Educação, especialmente voltados aos municípios (AFONSO, 2016).

Para tanto, estudos apontam a *accountability* em duas direções: a vertical que trata do controle eleitoral em relação aos eleitores e eleitos exercendo ambientes de pressão e a horizontal, que refere-se ao controle exercido pelos diversos poderes do Estado e outras instituições com capacidade fiscalizatórias e punitivas, onde as práticas do ambiente avaliador e fiscalizador se confundem constantemente (O’DONNEL, 1991; AFONSO, 2010a; AFONSO, 2011; AFONSO, 2016; MACHADO, 2012). Para efeitos desse estudo, a abordagem volta-se para aquela desempenhada horizontalmente por meio das avaliações que testam os padrões do ensino na educação básica, ancorada pela transparência e no controle preconizada nesse âmbito.

A transparência se torna fundamental nesse contexto, por se tratar de um princípio consagrado na Administração Pública brasileira e promover a amplitude na divulgação das informações à sociedade em tempo real. Com esse feito, ela oportuniza os diálogos sobre o que se espera dos processos avaliativos diante das evidências encontradas quando o foco é o desempenho do ensino em seu contexto municipal.

Já o controle é preconizado desde a CF/88 e tem sido amplamente difundido à medida em que a transparência ganha destaque e relevância, onde os usuários das informações têm maior conhecimento sobre determinado tema. Esse controle é exercido em instâncias diferentes, tanto interna quanto externamente, sendo examinado por testes avaliativos ou por fiscalizações efetivas com prestação de contas e supervisionamento, respectivamente.

Globalmente foi dada a consolidação da *accountability*, com vasta utilização no campo da Educação, o que permitiu a evolução da sua aplicabilidade também no espaço público. A contribuição teórica dada por autores de várias nacionalidades, ofereceu amplitude à formação conceitual que ganhou força à medida em que novos trabalhos foram sendo publicados tratando dos sistemas educativos mensurados por indicadores de caráter gerencial.

Nesse processo, foram definidos instrumentos chamados de indicadores, que buscam levantar nas diversas bases de dados governamentais, elementos indicativos que se relacionam

com os padrões estabelecidos pelo próprio Governo quando avalia as organizações que atendem as demandas do ensino no Brasil, configurando ao mesmo tempo a busca por resultados que balizam a produtividade e qualidade da Educação.

Sob esse vértice, críticas têm sido empreendidas quanto ao uso do termo, que impõe mais importância à responsabilização quando não são encontradas boas pontuações nos processos avaliativos, do que especificamente aos instrumentos pedagógicos desenvolvidos no âmbito escolar, conforme relatos de Afonso (2000; 2001; 2010a; 2010b; 2011; 2013; 2016).

No entanto, como sequência das políticas avaliativas, Afonso (2010a, 2013, 2016) faz a crítica de que se articuladas com o exercício de controle social por parte do Estado ao introduzir a *accountability*, por meio de teste standardizados (de alto impacto) e por *rankings* escolares, acaba se mostrando como uma forma autoritária e culpabilizadora das escolas e dos chamados atores educativos. Os mecanismos utilizados devem categorizar as dificuldades encontradas e orientar os gestores nas possibilidades de melhoria, gerando aprendizado por intermédio dos dados coletados.

Há de se considerar que a pluralidade de realidades encontradas no território brasileiro acaba por ser desconsiderado quando o Governo determina padrões que não contemplam essas discrepâncias e estabelecem *rankings* que standardizam os melhores e os piores resultados, situações relatadas por Louzada (2014) e Hypólito (2010).

Se de um lado os dispositivos de controle são implementados num sentido punitivo, extremamente verticalizado e com ampla abrangência no campo educacional; por outro, os dispositivos de prestação de contas implicam na condição do gestor em justificar “o que é feito, como é feito e porquê é feito”, com a finalidade de explanar suas prioridades para públicos diferentes que estão vinculados ao próprio Estado, à sociedade e às instituições. Pautada nisso, a correção dos rumos quando detectados desvios do estabelecido, se torna urgente e fundamental para que sejam evitadas sanções pessoais, políticas e institucionais, concepções essas amparadas por Afonso (2011).

Mais recentemente, na última década, ao se tratar de avaliação das políticas públicas, houve a disseminação do termo *accountability* para referenciar o papel institucional dos órgãos de controle externo quanto a sua atuação junto aos entes federativos, à luz da prestação de contas, da responsabilização e da transparência. Esse movimento foi fortemente amparado pelas normas internacionais que parametrizam a publicização dos atos dos gestores e que, em muitos países, há bastante tempo, avaliam os Governos pela atribuição de maior responsabilidade aos

governantes quanto a obtenção de parâmetros mais equitativos e uniformes, nas várias áreas de atuação.

Paralelamente, a inserção do termo *disclosure* decorreu da necessidade em dar amplitude aos procedimentos de prestação de contas e evidenciação das informações, postulando que, nestes casos, devem ser atendidos os princípios da publicidade e da legalidade, com a divulgação ampla dos dados referentes à gestão dos órgãos públicos para atender os aspectos da legislação.

Consoante esse cenário, percebe-se que a responsabilização também é constante nas normativas lançadas quando se trata das atribuições específicas dos órgãos de controle voltados ao pareamento entre as normativas legais e os resultados gerados a partir da sua vigência, ensejando uma busca por patamares mais elevados na prestação de serviços públicos.

Logo, por se tratar de responsabilização por intermédio de mecanismos que buscam mensurar os atos empreendidos pelos gestores, bem provavelmente seja necessário o aperfeiçoamento constante de um conjunto de documentos moldados a partir dos dados que balizam tais informações quando coletadas, quanto aos critérios de confiabilidade, segurança e tempestividade.

Esses critérios são considerados em muitos trabalhos acadêmicos que versam sobre a *accountability* e seus direcionamentos, sendo que o mais relatado são os chamados *stakeholders*, revelados como usuários da informação. Tais usuários absorvem os resultados à medida que lhe são correlatos, para utilizá-los em fins diversos conforme os seus interesses, motivados mais intensamente desde que foram ampliados os requisitos de transparência dos dados e divulgação dos relatórios governamentais, tanto no trato gerencial, quanto no meio político.

Infere-se que, nessa conjuntura, não só a internet se torna a única alternativa de exposição das informações públicas, especialmente considerado pelo IBGE (2018), pois em média cerca de 45% das pessoas no Brasil não detém acesso à rede de forma gratuita ou contínua, implicando em baixa utilização desse pressuposto como forma de potencializar o controle social. Com isso, outros meios acabam por exercer esse papel, conforme sistematizados no Quadro 5:

Quadro 5: Metodologias empregadas na divulgação das informações do Governo

Instrumentos	Veículos de comunicação
Impressos	Jornais, revistas, <i>outdoors</i> , cartazes, cartilhas, Diários Oficiais e folders
Internet	<i>Links, banners</i> eletrônicos, e-mails sob cadastro em portais
Presenciais	Audiências públicas, reuniões, palestras
Inovadores	Redes sociais, Portais de Transparência, cadastro em aplicativos, painéis eletrônicos
Legais	Horários eleitorais, pronunciamentos oficiais

Fonte: Baseado em MEC/INEP (2018)

Pelo Quadro 5 é possível visualizar a gama de metodologias que são empregadas na divulgação dos dados governamentais, onde o usuário pode encontrar as fontes que expõem as informações públicas do Governo nas áreas de atuação, as quais podem ser utilizadas isoladamente ou de forma conjunta na contextualização do ambiente consultado.

No Brasil, somente com a publicação da Lei Complementar 131/2009, chamada de Lei da Transparência (LT) é que os dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal/2000 foram alterados, dando mais ênfase aos métodos de divulgação das informações ao cidadão. No texto fica explícita a condição da participação popular no processo fiscalizatório, a obrigatoriedade de que as informações devam ser disponibilizadas em meios de acesso público – como a internet, e do controle mais amplo sobre a movimentação dos recursos orçamentários e financeiros.

Posteriormente, reforçando esse preceito, a Lei de Acesso a Informação 12527/2011 (LAI), veio estabelecer os procedimentos e meios para tornar amplo o conhecimento público das informações de cunho geral, sendo preservadas somente aquelas vinculadas como sigilosas, mesmo que de forma temporária. A lei, que é extensa, define critérios para análise de programas governamentais, o trato das terminologias a serem adotadas nos conteúdos divulgados, das condutas vedadas que conflitem na omissão de dados, das responsabilidades dos gestores em prover os canais de divulgação e, por fim, das recomendações de caráter geral. Com isso, espera-se aperfeiçoar a qualidade da informação sobre os atos dos gestores e suas repercussões.

Sob esse vértice, Zapata e Fleet (2012) apresentam que o sistema educacional chileno adotou na década de 1990 o critério da transparência das contas públicas como meio de explicitar o uso eficiente dos recursos dispendidos pelo Governo, buscando aperfeiçoar os métodos de alocação destes recursos e avançar nos resultados que indicam maior eficiência, qualidade e equidade na formação dos estudantes universitários aumentando, assim, a confiança dos usuários e dos órgãos financiadores do sistema.

Com isso, os *stakeholders*, enquanto usuários da informação sobre a gestão pública, encontram também a transparência nesse processo como algo fundamental ao avanço de políticas públicas mais efetivas, pautadas nos quesitos de controle e responsabilização dos agentes eleitos para tal fim.

Considerando as avaliações instituídas no que tange ao contexto educacional, Afonso (2010a) discorre que nas escolas portuguesas os gestores ou diretores assumiam o papel de prestar contas sobre os aspectos legais, bem como se tornaram hierarquicamente os principais responsáveis pela consecução das metas e objetivos estabelecidos pelos seus superiores. Trata-se, portanto, de que as avaliações bem delineadas facilitam o controle e a comparação dos indicativos, norteando aqueles que buscam no ponto central de atuação do Governo uma proximidade maior entre os documentos oficiais e os executores das políticas educacionais.

Outra percepção lançada pelo mesmo autor, é de que os gestores acabam por intensificar a preocupação com as prestações de contas daquilo que está sob sua gerência, devido ao fato de que as sanções impostas implicam em restrições de recursos, motivando justificativas de cunho formal quanto à execução. Essa inferência indica que a responsabilidade é o foco do processo, ou seja, é o ato de responsabilizar alguém pela não obtenção de índices postos como padrão mínimo de desempenho, considerando as avaliações externas a que estão expostos.

Notoriamente, muitas das legislações e documentos oficiais que traçam parâmetros de qualidade da Educação no Brasil são formalizados com cunho punitivo e restritivo, interpelando de um lado o que os gestores podem fazer e as metas estipuladas e de outro as sanções impostas caso não sejam concretizadas.

É fato que os mecanismos utilizados para a coleta dessas informações estão voltados a mensuração das atividades e que geram consequências de cunho legal com reflexos administrativos, a exemplo do estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos. No caso da Educação, sob o ponto de vista financeiro, o grau de responsabilização reside em que índices mais rasos prejudicam as unidades administrativas quanto ao volume de recursos destinados a cobrir os serviços públicos do ensino, enquanto que patamares mais elevados geram maior retorno na composição dos recursos colocados a disposição da Educação nos municípios.

Sob esse vértice, são encontradas determinações preconizadas pela Constituição Federal/88 que estabelece o padrão mínimo de aplicação dos 25% dos recursos arrecadados com impostos, em gastos com a Educação. Tais resultados podem interferir no repasse de

recursos aos municípios, onde a não obtenção dos padrões mínimos ensejam penalidades ou pela prestação de contas aos entes federais com pareceres classificados como irregulares ou fora do prazo de entrega, ocasionando a inscrição como inadimplentes, tanto do CNPJ dos municípios, quanto do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos respectivos gestores municipais. Paralelamente a isso, ocorre a inscrição do CNPJ (Cartão Nacional de Pessoa Jurídica) junto ao Sistema do CAUC (Cadastro Único de Exigências dos Convênios) por meio do Sistema Auxiliar para Transferências Voluntárias da União, o que inviabiliza os municípios de receberem transferências de recursos enquanto não forem regularizadas as pendências ali apontadas.

A consulta nesse sistema é de alcance livre da sociedade visando cumprir os quesitos de transparência social e dos diversos órgãos do Governo Federal, sendo que ao realizar as consultas de rotina, caso se identifique a inscrição de algum município, interrompe-se a efetivação de novos convênios e de repasses financeiros. Portanto, as penalidades aplicadas no processo de responsabilização são severas e estão voltadas aos aspectos financeiros, de modo a pressionar, de forma mais contundente, o atendimento das normativas.

No olhar tecnicista da gestão orçamentária e financeira, infere-se que nas diversas fontes de financiamento da Educação se encontram elencados os requisitos a serem cumpridos nos recursos que custeiam essa área a partir do momento em que são transferidos aos municípios. Presentes nesse bojo, constam indicativos quanto ao gasto gerado e como devem ser conduzidas as prestações de contas, a citar como exemplo: os prazos de utilização dos recursos, os itens de despesa que podem ser custeados, o formato de prestação de contas, a prova documental que deverá ser feita para validar o uso dos recursos financeiros, dentre outros parâmetros.

Nessa dinâmica, por mais que os processos pedagógicos sejam fundamentais, no sistema educacional brasileiro, acabam ficando relegados ao segundo plano, uma vez que os procedimentos administrativos-financeiros pesam mais fortemente nas avaliações governamentais.

Apesar de encontrarmos indicadores de desempenho de cunho qualitativo, como o caso do IDEB, os índices que acabam por influenciar em maior grau os aspectos financeiros e orçamentários são de cunho quantitativo. Logo, as informações coletadas apresentam mais vinculação punitiva do que aprendizado contínuo sobre as possíveis correções de rota quando são detectados afastamentos dos padrões considerados como mínimos aceitáveis.

Na instrumentalização da mensuração do desempenho no ensino, quanto às políticas educacionais e a *accountability*, os relatos de Maroy e Voisin (2013, p. 883) dão conta que “é preciso distinguir formas novas das formas antigas de “responsabilização” das pessoas que trabalham com educação, das ferramentas a serviço da prestação de contas de tipo democrático *versus* as empresariais”. Com isso, espera-se a abertura de espaço para novos métodos avaliativos, capazes de aprimorar os desempenhos conforme a competência dos diversos públicos envolvidos nesse contexto.

Essa flexibilidade proposta pelos autores, encontra amparo nas reflexões de Maroy (2013) que segue no entendimento de processos aprimorados, uma vez que a instituição das formas atuais de prestações de contas dos gestores não contribui para resultados melhores porque demonstram a fragilidade das relações institucionais, ou seja, de baixa percepção de confiança entre os poderes.

O mesmo autor relata, também, que a sensação de desconfiança causa desconforto aos gestores da educação que, sob pressão, muitas vezes, interferem nos métodos impostos pelo Governo para avaliação dos resultados encontrados nesse espaço, alterando as variáveis que compõem os indicadores como forma de resguardo quanto às possíveis punições. Os chamados “dispositivos de *accountability*” podem provocar uma desestabilização das expectativas de bom desempenho, quando não for configurado, o que implica em perda de tempo, energia e recursos financeiros.

Em seu estudo, Chirinéa (2017, p. 175) aborda que as iniciativas de *accountability* através de testes padronizados como processo de avaliação externa, quando a métrica utilizada é o IDEB, acaba por definir que “ficam a cargo da gestão escolar a tomada de decisão, a responsabilização e a mobilização de ações que atendam a notas cada vez mais elevadas de IDEB, sem que isso se reverta necessariamente em qualidade educacional”. Essa crítica contempla o já encontrado em publicações estrangeiras que nominam essa prática como não suficiente para promover melhoria nas avaliações, conforme os levantamentos realizados de modo contínuo pelo próprio Governo ao cumprir o papel formalístico.

Em diferentes circunstâncias, o atual processo de *accountability* no Brasil está ancorado em determinações legais punitivas que englobam a devolução de recursos de forma integral quando não for identificada a utilização adequada; quando não houver a aplicação dos recursos em tempo hábil; o controle a ser exercido pelas estruturas internas e externas criadas para esse fim; o cruzamento de informações por diversos sistemas eletrônicos; a devolução parcial

quando for detectado o uso de forma irregular ou não forem cumpridas as etapas previstas no plano de trabalho assinado com o órgão repassador do recurso.

Essa realidade impõem um ritmo contínuo de tarefas voltadas aos preenchimentos de formulários e cálculos de natureza formalística, ocasionando baixa autonomia e pouca orientação para resultados mais satisfatórios, em que o aspecto gerencial acaba por ser substituído pelo essencialmente burocrático.

Sob essa perspectiva, este estudo preocupa-se em explorar as faces da *accountability* sobre os dados qualitativos que são encontrados nas avaliações do ensino municipal, transversalizando a transparência, o controle e o desempenho, respaldado pelos debates entre estudiosos acerca da temática, conforme as considerações expostas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

Este capítulo objetiva explicar o relato de estudos já realizados no campo da Educação e que preconizam o debate sobre o tema *accountability*, os quais permeiam as discussões no eixo aqui delimitado, levantados através de abordagens dispostas em dissertações, teses e artigos científicos catalogados em bases acadêmicas nacionais e internacionais.

4.1 O relato de estudos realizados no Brasil sobre *accountability* na Educação

Ao considerar estudos já realizados no Brasil, observa-se que a maioria dos casos selecionados para compor esta contextualização, se amparam em debates sobre o enfoque orçamentário em específico. Pela busca realizada, na base Cielo, no portal de periódicos da Capes e em revistas especializadas da área da Educação, foram encontrados artigos que relacionam a *accountability* como premissa de responsabilização dos gestores públicos municipais da Educação quanto às prestações de contas a que estão submetidos, perante os órgãos normativos fiscalizadores e perante a sociedade, por intermédio de mecanismos de transparência e controle. Porém, as abordagens dadas diferem do proposto como escopo desta tese.

Em estudo apresentado por Resende *et al* (2007), ao analisar as políticas públicas educacionais, foram reunidos diversos indicadores e estipularam o IDM (Educação) – Índice e Desenvolvimento Municipal, com base nos dados disponibilizados pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas, no período de 1991 – 2000, foi evidenciado que os municípios com IDM (Educação) mais baixos, apresentaram resultados de recuperação expressivos no indicador ao longo do período. Ou seja, a urgência de melhoria fez com que os municípios com os resultados mais preocupantes, buscassem mais rapidamente a obtenção dos índices mais efetivos.

Naquele período foi observado que locais com os padrões mais elevados de vida, no caso da região Sul, instigavam resultados elevados no IDM (Educação) e mais constantes do

que as regiões como Norte e Nordeste do país, que apresentavam índices de analfabetismo perene durante uma década, acentuados pelas baixas condições sociais da população.

Depreende-se que desse estudo até este momento, pelos indicativos encontrados nos levantamentos do INEP, pouco mudou no cenário educacional ao observarmos estas mesmas regiões. Logo, as políticas públicas educacionais instituídas acabaram não gerando o avanço necessário para que esta realidade fosse alterada, no que se refere ao analfabetismo, aos índices de evasão, reprovação e do IDEB.

Lavalle e Castello (2008) compararam na cidade de São Paulo e do México, a sociedade civil e a representação como faces da *accountability*, onde as sociedades civis exerceram a postura representativa da sociedade junto ao Poder Público enquanto agente fiscalizado. Nesse estudo foram entrevistadas “mais de 400 organizações civis (líderes ou membros da direção) e os critérios de escolha privilegiaram as organizações ativas nos segmentos mais pobres da população”, onde os resultados foram considerados oportunos para as agendas democráticas, pois ao mesmo tempo que exercem o poder de tomar a prestação de contas dos gestores públicos, são agentes tomadores desses serviços.

Com isso, os autores buscaram levantar os diferentes modelos adotados de responsabilização da gestão, onde identificaram que para legitimar o exercício do controle social, três requisitos foram necessários: a representação nesse processo não pode ser omissa ou conivente pelas indicações que recebem ao ocupar cargos deliberados em conselhos municipais; devem ser estipulados níveis distintos de agentes controladores e, por fim, independência dos mecanismos utilizados entre os agentes no processo de controle.

Percebe-se que, em relação a isso, a Educação constitui-se numa área cujo processo de controle social é exercido pelos conselhos criados para essa finalidade, devido ao elevado volume de recursos ali dispendidos, onde os agentes controladores são membros indicados pela sociedade civil e o próprio poder público, que ao avaliar as prestações de contas dos gestores acaba por emitir pareceres sobre as decisões administrativas que são tomadas e, em outro momento, exerce poder autorizativo de determinadas solicitações que são encaminhadas pelo chefe do Poder Executivo.

Se faz mister entender que diante da *accountability*, o nível de responsabilização também abarca essa interface controladora exercida pela própria sociedade civil, organizada de modo coletivo por intermédio de seus representantes e não só pelo próprio Governo com o seu aparato fiscalizatório. No entanto, o grupo dos conselheiros municipais não detém a outorga

para novas definições de políticas públicas, mas sim de agentes que fiscalizam as contas públicas e autorizam determinadas prerrogativas sob o vértice do controle social, e que por esse motivo não serão objetos da presente pesquisa.

Buscando estabelecer relações entre *accountability* e *disclosure*, Andrade *et al* (2011) apuram, pelos sistemas eletrônicos voltados à prestação de contas dos recursos da Educação, que do total de 167 municípios do Rio Grande do Norte, durante o período de 2005 a 2009, cerca de 10% deles não efetivaram em tempo hábil suas prestações de contas e outros 25% não aplicaram os recursos mínimos na área educacional conforme prevê a CF/88. Esses eventos implicaram em perda no volume de recursos recebidos do Governo Federal ao longo do período, sendo que o reflexo gerado indicou baixos índices apurados pelo IDEB logo na sua implantação, coincidindo com os últimos anos de pesquisa dos autores.

Tais evidências revelaram o que foi corroborado por outros estudos na sequência, considerando os argumentos de pesquisadores que apontam a forte relação entre o repasse de recursos orçamentários e financeiros ao caixa dos municípios e a apuração de índices qualitativos, exercendo, assim, a prática punitiva e restritiva aos gestores de valores repassados à medida que as metas não são atingidas.

Posteriormente, Bonamino e Sousa (2012) consideram três eventos de avaliação da Educação em larga escala, como é o caso da Provinha Brasil, sendo que a primeira consiste na avaliação diagnosticada da qualidade da Educação, sem consequências diretas para as escolas e para o currículo escolar, enquanto que as outras duas articulam os resultados das avaliações às políticas de responsabilização, com consequências simbólicas ou materiais para os agentes escolares.

O encontrado revelou os riscos prováveis em avaliações relativas às políticas de responsabilização exacerbarem a preocupação de diretores e professores quanto à preparação de seus alunos para o enfrentamento de testes padronizados aplicados pelo Governo, levando a um estreitamento do currículo escolar. Também foram encontradas implicações nas avaliações de aprendizagem quando as escolas passam a organizá-la, tomando como referência o tipo de teste utilizado pela avaliação em larga escala, ou seja, as escolas passam a preparar seus alunos para a obtenção de elevados resultados, provocando uma manobra de curto prazo no resultado como forma de contornar problemas no processo de ensino e aprendizagem.

No mesmo período, Machado (2012) investigou sobre a atuação do TCE/RS quanto aos referenciais técnicos e políticos utilizados na *accountability* horizontal, no que se refere aos

recursos de MDE e FUNDEB, abrangendo os apontamentos de contas desfavoráveis ocorridos entre 2007 a 2009. A abordagem foi transversalizada nas receitas e despesas públicas e as metodologias adotadas pelo TCE quanto ao exame das contas municipais no cumprimento de sua missão institucional, que é a fiscalização no cumprimento dos atos legais.

Os resultados da pesquisa apontaram que o conjunto de procedimentos adotados pelo TCE/RS no que concerne a *accountability*, permite o fluxo de informações em tempo real entre o agente responsável emissor e o receptor dos dados contábeis, agilizando os processos de prestação de contas, a exemplo do Programa Autenticador de dados (PAD); os mecanismos de comunicação por meio da ouvidoria instituída na central de atendimento do Tribunal, aproximando do cidadão; a *accountability* horizontal é encontrada nas transgressões legais impostas aos órgãos auditados. Foi possível observar que as fragilidades encontradas nos pareceres emitidos dão conta de que os sistemas de controle interno dos municípios não cumprem sua finalidade básica e, ao mesmo tempo, que o sistema de controle externo não é efetivo quando impõe sanções aos gestores e não aufere se as medidas corretivas foram adotadas conforme orientação.

Mais recentemente, Sudbrack e Cocco (2014) relatam sobre processos avaliativos que derivam na posição do Estado-avaliador ou Pós-Estado-avaliador, considerando os resultados emitidos pelo SAEB, ENEM, Provinha Brasil, SINAES, quando foi evidenciado “um novo padrão na alocação de recursos financeiros para a educação, novos modelos de gestão, bem como a ênfase na avaliação em larga escala, envolvendo Redes e Sistemas de Ensino”. As autoras inferem que padrões institucionalizados de avaliações dos gestores e da Educação que impõem enfoque na competência e desempenho, atrelado ao custo-benefício, conduzem à perda da democracia porque não fomentam o sentido de valor e de forma de vida, o que acaba por orientar para o valor de mercado e não para valorizações culturais, sociais, regionais, dentre outras.

Pelo relato das autoras, a crítica levantada remete que as metodologias voltadas à apuração de eventos que valorizem mais os modelos de cunho mercadológico, não contribuem de fato no aprendizado, uma vez que este compreende outras vertentes, como aquelas derivadas dos contextos da escola e das regiões em que estão inseridas, cujas peculiaridades influenciam o ambiente de ensino, especialmente as condições sociais em que se encontram.

Por conseguinte, os processos de gestão devem absorver estas influências para o contínuo processo de melhoria da qualidade do ensino na sua essência, ou seja, no que se refere

a evolução no aprendizado escolar com alunos potencializando o conhecimento intrínseco às séries que frequentam e não somente em índices que desconsideram estas nuances.

Já na concepção de Silva *et al.*, (2015), foi possível observar, na amostra de 359 municípios brasileiros, por meio do método da Análise Envoltória de Dados (DEA), em relação a *accountability* em verbas públicas que apenas 5% dos municípios são tecnicamente eficientes, enquanto que a maioria dos municípios, num índice de 65%, estão classificados como moderadamente ineficientes, quando testadas as variáveis IDEB x gasto em educação x PIB local e, posteriormente, comparadas com as metas estabelecidas pelo PNE, especialmente por estarmos ainda longe do que foi definido como parâmetro ideal quanto aos percentuais do PIB que seriam destinados à Educação pública. Os autores inferem também que de nada adianta estabelecer índices a serem cumpridos se não houver mudanças significativas na forma de gerir as políticas públicas educacionais.

Nessa perspectiva, considera-se que as metas a serem atingidas conforme estabelece o PNE, são difíceis de serem concretizadas devido aos desalinhamentos das políticas públicas quanto à sua execução. As irregularidades encontradas na manutenção dos padrões desejáveis apontam que nem sempre os municípios que mais gastam na função orçamentária da Educação e com PIB elevado acabam por apresentar o IDEB em padrões constantes e em elevação. Na maioria dos casos, essa tríade não remeteu a um consenso sobre os fatores envolvidos e seus reflexos na qualidade efetiva do ensino, prejudicando o desenvolvimento de políticas educacionais apoiadas nesse eixo.

Ao abordar sobre *accountability* na Educação, Schneider e Nardi (2015, p. 68) remetem aos processos de responsabilização e prestação de contas quando são aplicadas as avaliações que auferem a qualidade no ensino público no Brasil, onde pesam os instrumentos utilizados nas avaliações, sem que efetivamente ocorram avanços na construção de políticas educacionais e que o modelo atual, denota a estágio inicial do Estado-avaliador, pelo fato que “a constituição de um sistema de *accountability* em educação não tem sido tema de maior recorrência na agenda político-administrativa, ao menos a partir do que se pode depreender em termos de discursos públicos e de providências normativas”.

As críticas dos autores encontram em Afonso (2013) a base para destacar que o modelo atual das avaliações implantadas por meio de provas a que os alunos são submetidos, formam um conjunto de mecanismos que buscam avaliar a qualidade, sem especificamente promover

as melhorias necessárias para elevar o processo de ensino aprendizagem, por força das estratégias de regulação cada vez mais presentes.

O relatado por Chirinéa (2017) ao estudar a *accountability* através do PAR (Programa de Ações Articuladas) como instrumento de prestação de contas, encontra que todos os municípios brasileiros “realizam um diagnóstico das suas redes e sistemas de ensino, tendo como parâmetro as diretrizes contidas no Art. 2.º do plano de metas, com o objetivo de formular seu Plano de Ações Articuladas” de modo a obter melhoria nos resultados do IDEB ao longo do tempo, diante das responsabilizações a que os gestores estão incumbidos.

Com isso, a mesma autora (p. 187) infere a necessidade em repensar sobre o uso do IDEB, de modo que seu escopo “contemple não apenas fluxo e desempenho, mas também as condições efetivas nas quais o processo de ensino e aprendizagem se materializam, como o nível socioeconômico e cultural dos alunos, infraestrutura física da escola, quantidade de alunos por sala de aula”. Sob esse olhar, observa-se que a utilização de um indicador macro, por si só, não basta para mensurar de forma efetiva a qualidade do ensino, mas também que abarcasse outros fatores que incidem nos resultados obtidos.

Ao mesmo tempo Vitelli, (2017), avaliou no período de 2003 a 2014 os resultados dos indicadores da educação pública estadual no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, somente em escolas do Ensino Médio do município de Porto Alegre, constatando, pelo painel de indicadores, que no sistema educacional as relações entre qualidade e desigualdades no ensino evidenciam elevadas discrepâncias quando testadas as características dos considerados alunos de classe baixa, negros, portadores de deficiência, as taxas de reprovação, desistência e corpo docente. O autor destaca que o avanço das políticas públicas para minimizar essas desigualdades ainda não se mostra suficiente para o avanço da qualidade projetada para o ensino público estadual nesse eixo.

Com isso, no que tange à prestação de contas dos gestores, o mesmo autor observa que os documentos que amparam os métodos de avaliações pela *accountability* aplicados aos alunos e as escolas apontam que os resultados não promoveram aprendizado gerencial durante os três mandatos com gestores diferentes e, tampouco, foram atenuados os problemas que repercutem nos espaços escolares estudados. Apesar de não indicar que tais resultados possam ser ampliados ou generalizados aos demais municípios, o estudo vai na mesma direção de outros já aqui referendados, quanto às variáveis encontradas nos testes de *accountability* aplicadas à Educação.

Observa-se, nos estudos relatados, que a essência discutida permeou dados qualitativos e quantitativos, não entrelaçando as informações disponíveis nos modelos avaliativos utilizados pelo Governo Federal, com pouca ênfase aos processos de melhoria e de transparência sugeridos pela *accountability* expressada na literatura por Afonso até o presente momento.

4.2 O relato de estudos internacionais sobre *accountability* na Educação

Em nível internacional foram localizados estudos aplicados ao eixo da Educação onde evidenciaram-se discussões acerca do tema que aborda novas proposições para a responsabilização, prestação de contas e avaliação de resultados na área. Nesse panorama, os autores buscam mais atrelar a *accountability* aos reflexos no contexto educacional, seja pelo olhar da qualidade dos sistemas de ensino ou pela proposta de melhoria das políticas públicas educacionais, quando os resultados indicam que este caminho deve ser melhor conduzido pelos gestores.

Com isso, as discussões levantadas buscam encontrar nos resultados quantitativos, as distorções dos sistemas de ensino em países como Portugal, Reino Unido, Chile e Estados Unidos e, através desses indicadores, apontar soluções mais viáveis visando reconduzir o ensino a patamares mais elevados considerando muito a realidade local.

Em conformidade com o cenário internacional, Dorn (1998) apresenta o termo “responsabilidade escolar contemporânea” para definir o termo *accountability* e as práticas de testes padronizados como instrumentos de avaliação dos resultados escolares. Para o autor, na utilização de procedimentos estatísticos para avaliar os melhores e piores resultados, acaba sendo disseminadas informações que não revelam as condições reais de estrutura e problemas internos das escolas, de modo que as experiências vividas no cotidiano não são reveladas nesses casos, mas podem ilustrar a *expertise* dos administradores na resolução de diferentes questões que afetam o desempenho dos alunos.

Aliado a isso, os autores também apresentam que os métodos de *accountability*, mesmo com critérios estatísticos, devem encorajar as discussões sobre os problemas educacionais e o desempenho deve ser entendido como um ponto de partida para as políticas públicas nesse eixo, e não como fonte para standardizar *rankings* sem critérios de melhoria futura.

Em outro estudo, Zapata e Fleet (2012) relatam que em razão desse avanço da *accountability* em universidades chilenas, foi possível observar uma melhora muito significativa das informações divulgadas nos meios eletrônicos, especialmente quanto aos processos de prestação de contas e de manuseios dos recursos que o Governo consignou em seus orçamentos. Elencaram, ainda, que por três motivos foram visualizadas tais melhorias: pela criação de um documento padrão pelo Conselho Nacional de Educação para que todas as instituições disponibilizassem seus dados financeiros e contábeis; pela instituição da Lei da Transparência que determinou a publicação dos dados antes não divulgados e, por fim, a diversidade de dados que puderam subsidiar estudos e outras análises acerca do sistema de educação.

Um estudo desenvolvido por Peck (2014) trata sobre o sistema de responsabilização nas escolas públicas americanas de Nova York, num processo iniciado em 1970 e refletido nos anos 2000, por meio da *accountability*. Em suas análises, a diferença encontrada foi no desempenho quanto a responsabilização educacional, pois foi observado que logo na implantação do sistema ocorreu um financiamento insuficiente para as atividades e, ao contrário, no período posterior ao ano 2000, os recursos orçamentários municipal e de origem filantrópico externo, canalizaram elevadas quantias de recursos no sentido de cobrir o investimento necessário em infraestrutura e capacitação docente, a fim de promover índices com melhor classificação.

Com isso, paralelamente, foram instaurados mecanismos menos burocráticos de acompanhamento da qualidade do ensino e sistemas de responsabilização dos gestores com mais equidade, repercutindo num sistema educacional público como num todo, mais sólido e com engajamento coletivo para um bom desempenho de alunos e professores.

Na tentativa de reduzir a burocratização e flexibilizar os procedimentos de gestão, os resultados positivos começaram a ser observados à medida em que as etapas revisadas pelos sistemas integrados evidenciaram uniformidade, sendo que prioridades como estruturas físicas favoráveis e qualificação dos professores fizeram com que o avanço da qualidade do ensino não fosse freado ao longo do tempo.

Corroborando com a abordagem, Parcerisa e Falabella, (2017), tratam que o Estado avaliador no Chile, no período pós remodelação do ensino com fortes períodos de privatização do ensino, emergiu com a expectativa de corrigir as falhas e omissões do modelo de mercado instaurado desde os anos 80. Através de entrevistas, os autores buscaram evidenciar os

procedimentos que assegurariam os critérios de avaliação da qualidade do ensino e por análise documental foram analisados os discursos de gestores que remetiam a esse debate.

A partir disso, foram parametrizadas as metas estipuladas e os indicadores fixados pelo Estado para essa evidência, como forma de relacionar as falhas encontradas nas prestações de contas dos gestores e a sua responsabilização sob a ênfase da *accountability*, facilitando uma discussão mais austera sobre os rumos da educação no país.

Recentemente, Stosich *et al* (2018) ao avaliar estudo publicado em 2014 nos EUA que aborda sobre o redesenho da avaliação e das responsabilidades na preparação universitária, tratam com ênfase crítica o sistema de aprendizagem estabelecido nos planejamentos estaduais, onde recai sobre os gestores uma plataforma de prestação de contas com medidas avaliativas que não determinam o sucesso do aluno como ponto principal. Nessa lógica, os procedimentos não geravam aprendizado uniforme entre os educadores e, com base nisso, o Governo aderiu à implantação de uma lei que permitiu maior flexibilidade nas avaliações coletivas e prestações de contas.

Algumas outras críticas foram lançadas a partir das análises feitas pelos autores citados anteriormente, como por exemplo, a de que não são considerados indicadores locais no conjunto das avaliações, mas sim aqueles de caráter mais amplo onde são desprezadas as realidades regionais; o conjunto de indicadores não permite uma visão mais ampla do sistema e, por fim, como estes não estão agrupados acabam não ilustrando dados em painel, o que facilitaria uma análise mais contundente sobre as facetas da qualidade escolar.

Também são destacadas inovações necessárias, onde as avaliações padronizadas pudessem dar lugar a avaliações mais flexíveis e que evidenciassem qualidade técnica, tanto dos estudantes, quanto dos administradores de recursos (FRENCH, 2018). Seguindo essa lógica, a implantação de processos mais dinâmicos garantiria um aproveitamento mais homogêneo dos índices apurados, enquanto responsabilização dos agentes públicos que conduzem as políticas educacionais do Governo, exigindo estratégias articuladas para uma reforma no modo de buscar resultados confiáveis.

Após os relatos contextualizados dos estudos, cabe adentrar na temática escolhida, por meio dos dados coletados para formar um panorama acerca dos municípios selecionados e pertencentes ao Corede Produção no Rio Grande do Sul, de 2012 a 2017, quanto a *accountability* exercida sob o enfoque na transparência, controle e desempenho do ensino municipal.

CAPÍTULO 5

Este capítulo destina-se à apresentação dos dados coletados e o desdobramento consiste em apresentar gradativamente as informações relacionadas ao contexto em que se encontram os locais estudados, para que assim, seja possível realizar a discussão temática da *accountability* aplicada à Educação.

O objetivo consiste em discutir os índices encontrados na área da Educação, estabelecendo um nexo entre a teoria e os resultados encontrados, por meio da temática aqui abordada. A estrutura foi delineada da seguinte forma: a apresentação dos municípios estudados, dados coletados sob o vértice da proposta e o cruzamento dos resultados encontrados sob o enfoque da *accountability*.

Inicialmente, a apresentação dos municípios que integram este estudo, se faz pertinente no sentido de proporcionar melhor compreensão da realidade em que estão inseridos, pela explanação a seguir.

5.1 Apresentação dos municípios estudados

Esta seção se propõe a contextualizar a amostra estudada, iniciando pela configuração do espaço e organização do eixo educacional da amostra estudada, como forma de permitir o entendimento sobre os resultados apontados na sequência. Este panorama possibilita, por meio dos números coletados pelo Censo escolar realizado pelo INEP, observar os movimentos ocorridos na Educação fundamental no período delimitado.

Na composição do Estado do Rio Grande do Sul estão atualmente 497 municípios, organizados em 28 Coredes para fins de estabelecimento das políticas públicas mais regionalizadas, pelos os eixos de desenvolvimento. Na Região Norte do RS está assentado o Corede Produção, formado por 21 municípios, sendo extraída para este estudo a amostra formada por 7 deles, quais são: Carazinho, Casca, Coxilha, Marau, Passo Fundo, Pontão e Vila Maria, amparada nas justificativas já expostas na metodologia adotada, presente no Capítulo I desta tese.

Inicialmente é explicitada a caracterização do Corede e dos municípios componentes deste estudo, seguida pela organização do sistema de ensino municipal.

5.1.1 Caracterização do Corede Produção e dos municípios estudados

O Corede Produção encontra-se inserido na Região Funcional (RF) 9 no Estado do RS, que são assim organizados para melhor compor a sistematização das políticas públicas de desenvolvimento no governo gaúcho.

A Figura 13 ilustra essa regionalização dos Coredes no Estado do RS:

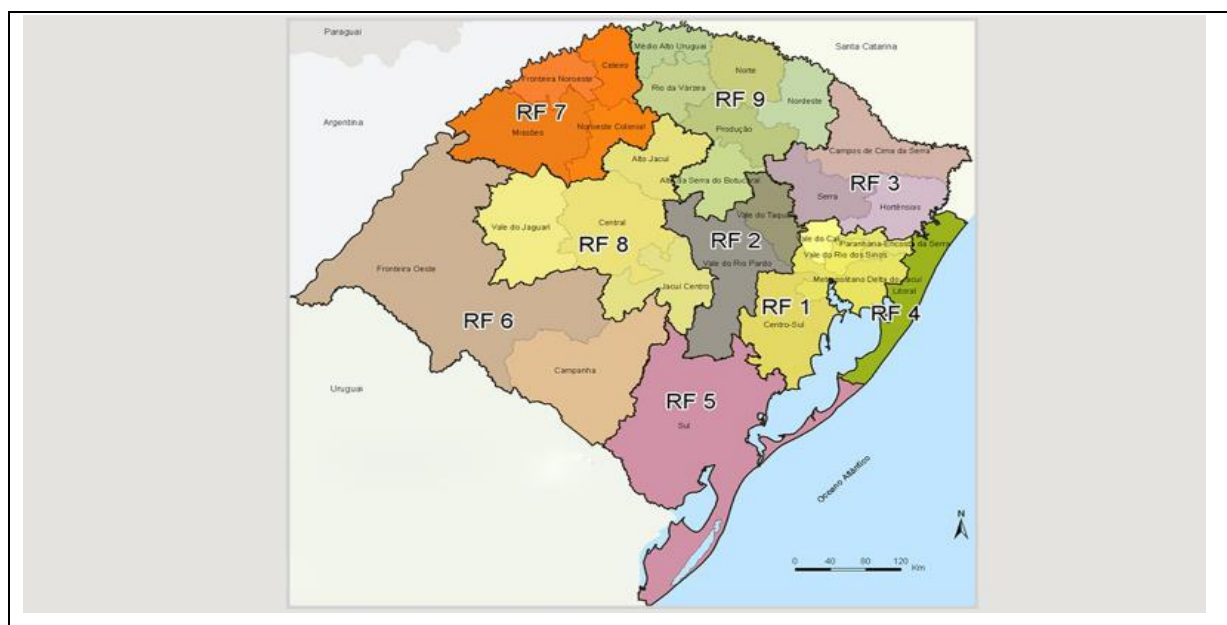


Figura 13: Regiões funcionais dos Coredes no Estado do RS

Fonte: <https://planejamento.rs.gov.br/28-regioes> (2018)

As 9 regiões estão assim segmentadas:

- RF1: Metropolitano do Delta do Jacuí, Centro Sul, Vale do Caí, Vale do Rio Dos Sinos e Paranhana-Encosta da Serra
- RF2: Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari
- RF3: Campos de Cima da Serra, Hortênsias e Serra
- RF4: Litoral Norte

- RF5: Sul
- RF6: Campanha e Fronteira Oeste
- RF7: Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Celeiro
- RF8: Alto Jacuí, Central, Jacuí-Centro e Vale do Jaguari
- RF9: Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea

Já, no que se refere a caracterização local, apresenta-se na Tabela 10 a representação da população pormenorizada, a renda per capita anual e o ano de emancipação de cada município estudado:

Tabela 10: Caracterização dos municípios estudados

Município	População *	Renda per capita anual (R\$) **	Ano de emancipação
Carazinho	61.949	40.213,92	1931
Casca	9.010	41.038,23	1954
Coxilha	2.769	62.924,83	1992
Marau	43.435	42.104,57	1954
Passo Fundo	201.767	39.737,73	1857
Pontão	3.908	51.859,60	1992
Vila Maria	4.353	41.788,96	1988
Total da população na amostra estudada	327.191		
Média nacional da renda per capita		R\$ 30.548,40	

Fonte: IBGE (2018)

* estimativa em 2018

** base 2015

Pela Tabela 10 é possível identificar o contexto populacional dos locais estudados e seu período de emancipação. Do total da amostra estudada, três são municípios acima de 10.000 habitantes e todos apresentam renda per capita anual acima da média brasileira.

Infer-se que somente Coxilha e Pontão têm menos de 30 anos de emancipação municipal, o que consiste em estruturas ainda bem recentes do ponto de vista administrativo e de sistematização dos espaços escolares, considerando a estimativa do IBGE (2018).

Com base na Tabela 10, os municípios selecionados para este estudo perfazem cerca de 80% do total da população do Corede e em torno de 85% dos alunos matriculados na rede de ensino fundamental.

5.1.2 Organização do sistema de ensino municipal nos componentes da amostra

O sistema de ensino municipal dos municípios estudados está assentado na educação básica, especialmente o ensino fundamental, com a expressão dos dados disponibilizados pelo Censo Escolar, que é o principal instrumento de coleta de informações educacionais e considerado o mais importante levantamento estatístico brasileiro na área. Esse processo é coordenado pelo INEP e a sua realização se dá em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de Educação, compondo os resultados de todas as escolas públicas e privadas do país (INEP, 2018).

Ao considerar o tema proposto nesta tese, a fim de estabelecer o nexo entre a tríade formada pela transparência, controle e desempenho do ensino municipal, no eixo da amostra selecionada, torna-se imprescindível entender a composição da faixa que compreende o foco do estudo, neste caso, do ensino fundamental. É o que se propõe neste desdobramento.

Para tanto, listam-se a seguir os números encontrados no banco de dados presente em Sinopses Estatísticas da Educação Básica, na base do INEP, no que se refere ao contingente de matrículas no ensino fundamental de 2012 a 2017, pelo que se apresenta na Tabela 11:

Tabela 11: Número de matrículas no ensino fundamental dos municípios estudados

Município	Δ% de matrículas 2012 x 2017	Número de matrículas/ano					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Carazinho	(23,13)	3.528	3.392	3.087	2.863	2.699	2.712
Casca	33,95	162	167	161	176	185	217
Coxilha	15,81	291	321	332	280	283	337
Marau	2,06	2.520	2.569	2.487	2.516	2.514	2.572
Passo Fundo	(2,60)	10.509	10.353	10.001	9.940	9.953	10.236
Pontão	(30,37)	405	354	324	297	319	282
Vila Maria	(33,56)	292	281	257	240	208	194

Fonte: INEP/Censo escolar (2018)

Percebe-se pela Tabela 11 que ocorreu uma queda expressiva no número de matrículas realizadas ao longo do período estudado, na perspectiva de alunos vinculados ao ensino fundamental, sendo que dos sete locais da amostra, somente em Casca, Coxilha e Marau, o incremento das matrículas foi observado.

As maiores reduções no contingente de alunos foram encontradas em Pontão e Vila Maria, evidenciando forte queda nos índices ao longo do período, como tendência futura. A expressão positiva no número de matrículas no período é observada no município de Casca.

As oscilações encontradas indicam que os municípios devem gerir melhores alternativas para a inclusão de novos alunos, uma vez que os levantamentos estatísticos do INEP reportam uma queda contínua nas matrículas, na maioria dos municípios brasileiros, de forma acentuada nos anos iniciais, denotando o desafio que os gestores estão incumbidos a enfrentar em seus espaços escolares.

No país o número de crianças e jovens fora da escola foi reduzido praticamente pela metade, no período de 2005 a 2015, índice esse que vêm se mantendo até os dias de hoje. No entanto, há cerca de 2,5 milhões com idade escolar nessa situação, pelo que aponta o INEP (2018).

Os levantamentos apontam fatores externos como causadores desse contingente ainda estar desprovido do ensino público, especialmente o municipal, como a queda na taxa de natalidade, a dificuldade ao acesso às escolas na zona rural e urbana, a mobilidade ainda não disponível de forma igualitária, as estruturas físicas ainda deficientes nas escolas e as desigualdades regionais (INEP, 2018).

Para dar suporte ao processo de ensino nos locais estudados, importa relacionar o número de professores atuantes na rede municipal, especificamente no ensino fundamental, o qual está representado pelos registros lançados na Tabela 12:

Tabela 12: Número de professores no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 – 2017)

Município	Δ% de professores 2012 x 2017	Número de professores/ano					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Carazinho	(17,5)	177	168	166	162	147	146
Casca	(7,7)	13	13	10	12	10	12
Coxilha	-	23	21	24	22	27	23
Marau	5,7	193	194	212	207	197	204
Passo Fundo	(33,0)	817	770	711	659	571	547
Pontão	(3,3)	30	29	26	25	27	29
Vila Maria	(8,0)	25	24	26	25	25	23

Fonte: INEP/Censo escolar (2018)

A Tabela 12 apresenta o número de professores nos municípios estudados, sendo que em Coxilha não foi alterado, no comparativo dos anos de 2012 a 2017, o número de professores vinculados ao ensino fundamental. Conforme os dados revelados pelo Censo Escolar, os números de professores referem-se aos que detêm vínculo estatutário e aqueles contratados temporariamente, por inviabilidade de concursos públicos.

Somente no município de Marau ocorreu um aumento no número de professores, com oscilações pouco significativas encontradas durante o período da pesquisa. Por outro lado, na maioria dos locais foi encontrada uma redução neste quadro, de forma bem acentuada em Carazinho e Passo Fundo, sendo que este último apresentou o maior índice, cerca de 33%, devido ao elevado número de aposentadorias nos últimos anos.

Salienta-se que mesmo com o levantamento do INEP, não se sabe ao certo, se todos os professores que compõem a base do ensino fundamental estão atuando estritamente em sala de aula, nem os turnos que estes laboram na docência, uma vez que as tabelas não apresentam essas referências.

Ao mesmo tempo em que se observam tais movimentos, para se estabelecer o nexos na discussão aqui proposta, importa saber como ficam os aumentos e diminuições de matrículas em relação aos professores, durante o período estudado, conforme o comparativo apontado na Tabela 13:

Tabela 13: Comparativo do aumento/diminuição de matrículas e professores no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 x 2017)

Municípios	Δ % do aumento/diminuição de matrículas	Δ % do aumento/diminuição de professores
Carazinho	(23,13)	(17,5)
Casca	33,95	(7,7)
Coxilha	15,81	-
Marau	2,06	5,7
Passo Fundo	(2,60)	(33,0)
Pontão	(30,37)	(3,3)
Vila Maria	(33,56)	(8,0)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Os dados expostos na Tabela 13 tratam do comparativo do aumento/diminuição de matrículas e professores no ensino fundamental, sendo que os resultados evidenciam um desequilíbrio sob esse parâmetro.

Nesse cenário, para adequar à necessidade de cada município, os resultados indicam em Carazinho uma redução significativa do número de matrículas e de professores, ou seja, em busca da equalização emergente, não foram nomeados novos docentes para atender as vagas abertas, considerando o declínio no contingente de alunos. Em contraponto, o município de Marau apresentou o equilíbrio mais relevante observado entre essas duas variáveis no período.

No entanto, mesmo com o aumento do número de matrículas no período, foi possível observar em dois municípios cenários diferentes no quadro de professores alocados no ensino fundamental: em Coxilha, não foi encontrada mudança na composição de docentes, enquanto que em Casca foi encontrada uma redução destes nas escolas municipais.

Paralelamente, por motivos já explicitados na exposição da Tabela 12, foi observada a variação mais significativa em Passo Fundo, onde a redução de professores foi mais acelerada do que as matrículas no mesmo período.

No entanto, outros dois locais apresentam discrepâncias entre a sistematização de número de matrículas e professores, ao longo dos seis anos a que se referem os dados. Em Pontão e Vila Maria, o declínio no número de matrículas é preocupante à medida em que são evidenciadas poucas mudanças na composição dos professores.

O descompasso entre estas variáveis, demonstra que há mais professores disponíveis ao longo do tempo, do que o ingresso de alunos, gerando repercussão no comprometimento financeiro municipal, ao incorporar na folha de pagamento, professores em turmas com número pouco significativo de alunos.

O Gráfico 2 ilustra as distorções encontradas conforme explicitado na Tabela 13:

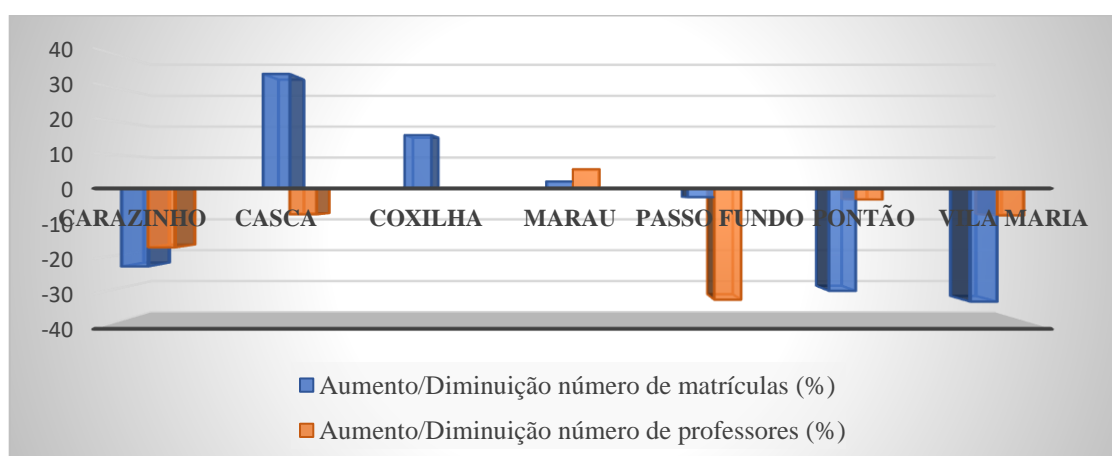


Gráfico 2: Comparativo do aumento/diminuição de matrículas e professores no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 x 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Salienta-se, que nesse levantamento não foi considerada a Taxa Líquida de Matrícula (TLM), que é apurada quando são observados quesitos como, por exemplo, compatibilidade das matrículas com a idade do aluno, em cada série de entrada.

Ao aproximar tais resultados, com aqueles encontrados no ABEB (2018), no que se refere ao ensino fundamental no mesmo período, o declínio de matrículas e da TLM em todo o país, já é evidenciado há mais de oito anos.

Aponta-se nos municípios estudados, um desalinhamento entre os números revelados nos últimos levantamentos do Censo, pelo INEP, quanto a área educacional, sendo que a retração é considerada como tendência futura para a entrada de novos alunos no ensino fundamental. Considera-se também que, em consequência da realização de concurso público, a estabilidade adquirida no serviço público não permite ajustes no sentido de reduzir o número de professores, diante do cenário configurado.

A partir do exposto, os dados podem ser agrupados ao considerar o número de matrículas por professor no ensino fundamental, conforme comparativo da Tabela 14:

Tabela 14: Matrículas x professor no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 a 2017)

Município	Matrículas/ professor/ano						Média do período – ordem crescente
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Vila Maria	11,7	11,7	9,9	9,6	8,3	8,4	9,9
Pontão	13,5	12,2	12,5	11,9	11,8	9,7	11,9
Marau	13,1	13,2	11,7	12,2	12,8	12,6	12,6
Coxilha	12,7	15,3	13,8	12,7	10,5	14,7	13,3
Passo Fundo	12,9	13,4	14,1	15,1	17,4	18,7	15,3
Casca	12,5	12,8	16,1	14,7	18,5	18,1	15,4
Carazinho	19,9	20,2	18,6	17,7	18,4	18,6	18,9

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

A Tabela 14 apresenta o número de matrículas por professor de 2012 a 2017, sendo que de modo geral, foi baixo a composição encontrada. Sob esse ponto de vista, considerando todos os professores alocados ou não em sala de aula e, distribuídos entre séries iniciais e finais, o município de Vila Maria foi o que apresentou o menor número médio, com cerca de 9,9 matrículas por professor; enquanto que em Carazinho, foi encontrada a média mais elevada, com cerca de 18,9 no grupo.

Esses dados permitem formar um panorama, sobre como estes municípios gerenciam os espaços escolares, considerando a disponibilidade local de professores das secretarias de Educação para atender a demanda de alunos, no sentido de melhor aloca-los, na distribuição entre sala de aula e setores administrativos.

Outra percepção avaliada, se deu quando foi considerada a média de alunos por turma, sendo que essa medida foi aprimorada pelo INEP a partir de 2010, em função das turmas unificadas, multietapas, multi e de correção de fluxo, diferenciando-as das turmas de seriação simples, que mesmo com essa alteração não impactou em mudanças significativas, em relação ao cálculo feito anteriormente. Portanto, ao tratar de padrões mínimos de qualidade no ensino, ficou estabelecido em 24 alunos como média aceitável por sala de aula no ensino fundamental. Esse parâmetro foi dado no sentido de melhor adequar as métricas de qualidade esperadas, quando considerado o IDEB.

Com isso, são apresentados os índices estratificados pelo INEP e apontados na Tabela 15:

Tabela 15: Média de alunos por turma no ensino fundamental dos municípios estudados (2012 a 2017)

Municípios	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média – ordem crescente
Coxilha	8,8	7,8	8,0	7,3	6,9	8,5	7,9
Carazinho	7,5	8,7	8,0	7,0	8,5	8,7	8,1
Casca	10,4	9,8	9,4	8,8	10,8	9,8	9,8
Pontão	10,9	9,6	10,0	10,4	12,1	13,8	11,1
Marau	17,1	18,9	16,9	15,6	14,9	16,9	16,7
Vila Maria	18,5	18,4	18,0	17,7	17,2	16,8	17,8
Passo Fundo	22,2	21,2	20,3	19,9	19,4	19,4	20,4

Fonte: INEP/Censo escolar (2018)

No decorrer do período de 2012 a 2017, são observadas oscilações pouco significativas quanto ao número de alunos por turma no ensino fundamental. No entanto, somente nos municípios de Carazinho e Pontão, esse movimento é crescente, sendo que nos demais foi encontrada uma redução na composição desse conjunto ao longo do período.

No levantamento do INEP, foi considerado o grupo de professores em sala de aula, pois é o que prevalece no processo de ensino e aprendizagem, sendo apontado pelo Censo escolar como inferior ao estimado pela métrica considerada como adequada para promover a melhoria nos resultados dos indicadores da Educação, em todos os municípios brasileiros.

Pelo Gráfico 3 são ilustradas as médias das matrículas por professor e de alunos por turma, pelo que segue:

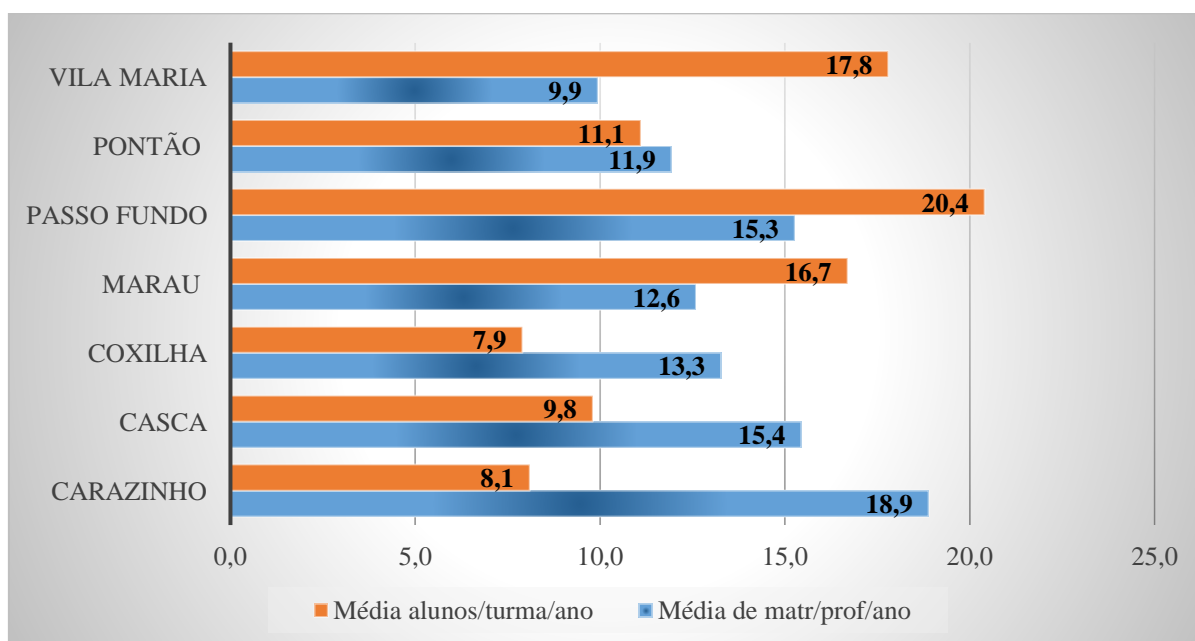


Gráfico 3: Comparativo entre as médias de alunos por turma e de matrícula por professor no ensino fundamental (2012 a 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Notadamente, esse comparativo revela que as maiores diferenças são encontradas em Vila Maria, Passo Fundo e Marau, no que se refere às médias de alunos por turma, impulsionadas por alguns fatores, como por exemplo: a elevada composição de professores em setores administrativos nas secretarias de educação e escolas municipais; a redução das salas de aula com turmas alocadas em escolas do ensino fundamental, conforme indicam os levantamentos do Censo pelo INEP; bem como, a saída de professores em processos de aposentadorias, aqui explicitado anteriormente.

Tampouco, nesse contexto, pode-se deixar de considerar as turmas multisseriadas, as quais são organizadas com a finalidade de evitar a evasão escolar, especialmente no meio rural, onde na mesma sala de aula, um professor atende várias séries ao mesmo tempo, pelo que preconiza os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). No entanto, essa estratégia é combatida por pesquisadores da área da educação que apontam dificuldades em conciliar alunos com dificuldades distintas, em um único ambiente, onde nem sempre são encontrados professores com qualificação elevada para atender esta demanda.

Esta vertente não foi explorada neste estudo devido ao fato que os dados levantados pelo MEC, apresentam uma identificação genérica das turmas avaliadas, sem distinção se estas eram compostas por multisseriadas ou não.

A partir do panorama encontrado, como forma de avançar na discussão temática proposta, segue-se a apresentação da *accountability*.

5.2 Dados coletados sob o enfoque da *accountability* aplicada à Educação

Esta seção objetiva discutir dos dados referentes à educação nos municípios selecionados para compor esta tese, no intuito de triangular a transparência por meio dos mecanismos que identificam como esse processo está sendo conduzido no Brasil; o controle exercido pelo Poder Público na área estudada e o desempenho no ensino fundamental nos municípios aqui explorados.

No primeiro momento, estes dados são apresentados separadamente e na seção seguinte é realizada a análise com o cruzamento dos resultados encontrados, conforme propõe esta tese.

5.2.1 Os índices de transparência nos municípios estudados

No início deste estudo, sobre *accountability*, o primeiro quesito explanado é o que se refere à transparência a partir dos pressupostos dados pela LT 131/2009 e, mais especificamente, pela LAI 12527/2011, a qual instituiu de forma mais ampla, em relação à lei anterior, a obrigatoriedade na divulgação das informações que tratam da gestão das informações públicas no âmbito governamental.

Para catalogar os resultados e mensurar como isso está acontecendo nos municípios brasileiros, o Ministério Público da União (MPU) mapeou pelo *Ranking* da Transparência (RT) o perfil dos estados e municípios brasileiros em 2014, 2015 e 2016 quanto ao cumprimento da LAI, por meio de um checklist com 16 questões desdobradas em 32 itens avaliados. Os

resultados referentes ao ano de 2017, ainda não foram liberados para consulta até o presente momento.

A escolha desse indicador para este estudo, recai pela convergência da seleção dos itens analisados com as premissas da *accountability* aqui exploradas e fortemente correlacionadas às exigências da legislação voltada ao assunto em âmbito do Governo Federal.

A abrangência do levantamento realizado pelo MPU aborda o conteúdo da LAI sobre o processo de informação que é levada ao cidadão, detalhando desde itens essencialmente técnicos, até os mais específicos sobre o conteúdo, a linguagem e a amplitude das informações que são colocadas nos portais para acesso público.

Paralelamente, outro estudo foi realizado no mesmo período pela Controladoria Geral da União (CGU), no sentido de averiguar como os estados e municípios brasileiros estão cumprindo os pressupostos instituídos pelas duas leis. A CGU utiliza o método da Escala Brasil Transparente (EBT) composto de 12 questões, totalizando também 32 itens avaliados, que cobrem aspectos desde a regulamentação do acesso à informação, até a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

O EBT foi levantado considerando a base de dados anual apurada pela contabilidade após o encerramento do exercício, a qual fica disponível entre os meses de janeiro a março do ano seguinte. O resultado final de cada município é comparado ao índice encontrado nos respectivos estados, possibilitando estabelecer o *ranking* conforme as realidades regionais de cada unidade administrativa estadual.

Tanto o RT quanto o EBT estabelecem avaliações comparáveis entre si, quanto a contemplação da LAI no sentido de acompanhar a evolução dos canais de divulgação das informações ao cidadão, permitindo levantar deficiências encontradas e promover melhorias nos próprios sistemas informatizados que coletam os dados ainda brutos, junto aos municípios brasileiros.

Os índices encontrados no RT são apresentados na Tabela 16, já que este indicador mensura variáveis de caráter mais amplo nas informações divulgadas à sociedade, motivo pelo qual foi selecionado a compor este estudo, no que segue:

Tabela 16: Índices do Ranking da Transparência nos municípios estudados (2014 a 2016)

Municípios	Nota x Ano			Média
	Ano 2014 - 1ª Avaliação/2015	Ano 2015 - 2ª Avaliação/2016	Ano 2016 - 3ª Avaliação/2017	
Carazinho	6,8	9,5	9,6	8,6
Casca	7,5	7,7	7,9	7,7
Coxilha	5,2	4,9	4,5	4,9
Marau	5,3	7,2	8,8	7,1
Passo Fundo	8,7	7,3	8,1	8,0
Pontão	7,0	7,8	7,9	7,6
Vila Maria	6,6	6,5	6,9	6,7
Índice Estadual	6,1	7,4	7,5	7,0
Municípios \geq ao índice estadual	5	3	5	5
Municípios abaixo do índice estadual	2	4	2	2

Fonte: MPU (2018)

Após a implantação das leis que tratam sobre o avanço nos processos de transparência das informações, pela Tabela 16 é possível observar as variações encontradas nas mensurações realizadas nos anos base de 2014 a 2016, bem como estabelecer um comparativo com o índice estadual levantado no mesmo período.

Na apuração do RT, as três avaliações já divulgadas indicam que alguns municípios avançaram mais rapidamente nos meios de divulgação das informações, do que em outros locais. Essa ocorrência se deu num ritmo mais acelerado nos municípios com melhor estrutura administrativa, o que indica que estes dispõem de servidores públicos voltados à área de tecnologia da informação e com seus sistemas de acesso público mais qualificados.

Nesse eixo, se encaixam os municípios de Carazinho e Marau com índices anuais crescentes de forma mais expressiva, o que remete à melhoria significativa em seus processos internos, permitindo estabelecer a divulgação de dados de forma mais precisa e em formatos mais amplos para consulta do cidadão.

Já no que tange ao maior município explorado neste estudo, no caso Passo Fundo, nota-se que mesmo apresentando um índice elevado na primeira avaliação, teve um recuo considerável nos períodos seguintes. Apesar de contar com uma estrutura administrativa maior e elevado número de servidores públicos com qualificação superior, especialmente aqueles que compõem os níveis responsáveis pela modelagem das informações dispostas para consulta ao

cidadão, sejam de cunho administrativo, gerencial ou contábil, não garantiu a melhoria necessária para permanecer na posição encontrada na primeira avaliação.

Esse resultado pode estar relacionado, especialmente no que se refere a não observância das diretrizes das legislações quanto ao conteúdo divulgado, a tempestividade e abrangência das informações, ou ainda, dos prazos estipulados para divulgação.

Quanto às avaliações estáveis, no período em que o RT foi mensurado, o índice encontrado em Casca e Pontão já indicava na primeira avaliação, um patamar satisfatório quanto aos quesitos avaliados pelo indicador. Já Coxilha e Vila Maria apresentam dificuldades quanto à obtenção de resultados mais elevados, não reunindo ainda as condições adequadas para refletir bons indicativos no arranjo das informações disponibilizadas à sociedade.

No eixo da Educação, o RT retrata dentre os itens avaliados, como se dá a divulgação das prestações de contas relativas à área, referente aos recursos recebidos e da aplicação dos mesmos nas vinculações orçamentárias. No entanto, não são tratadas questões como a divulgação mais pontual de dados sobre a gestão escolar, como: número de professores e alunos, avaliações do IDEB e dados que remetam aos requisitos de qualidade do ensino conforme são disponibilizados recursos pela União.

Sob esse vértice, no comparativo com a média estadual encontrada no mesmo período, indica nesse conjunto de municípios, um avanço ainda lento quanto ao mensurado pelo RT e refletido na ilustração do Gráfico 4, formando uma tendência quanto a evolução da transparência:

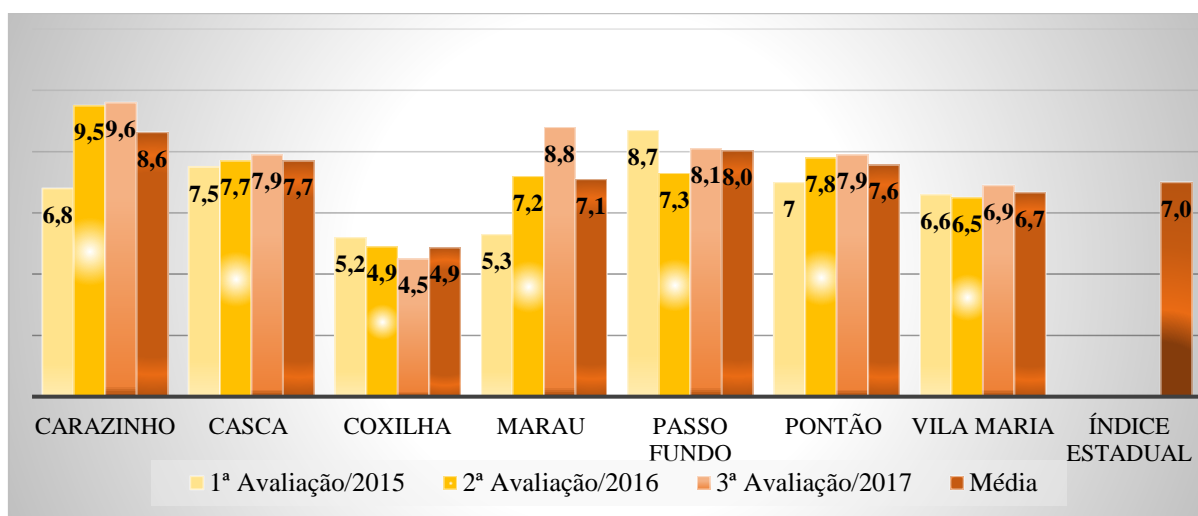


Gráfico 4: Comparativo do Ranking de Transparência nos municípios estudados x estadual (2014 a 2016)
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Ao observar o exposto na Tabela 16 e a ilustração no Gráfico 4, a comparabilidade entre os índices médios dos municípios amostrados, indica que 5 deles obtiveram resultados superiores ao estadual no mesmo período.

O que se visualiza em Coxilha e Vila Maria, denota que em nenhum dos períodos avaliados ocorreram índices acima do encontrado como média estadual. Percebe-se que o processo de transparência encontrou dificuldades na melhoria da divulgação das informações, ou que ainda não foi implementado conforme regulamentam as legislações aqui abordadas.

Nesse cenário, a transparência como requisito para promover o avanço da *accountability*, requer que os municípios detenham condições e que reúnam elementos suficientes para obter patamares desejáveis, no que tange as informações que devem ser disponibilizadas à sociedade, para cumprir a função de disseminação do conhecimento sobre a realidade local.

Infere-se que mesmo as legislações aqui mencionadas não definirem a divulgação de itens que contenham dados de caráter mais gerencial, como no caso da Educação, a disponibilização dos resultados encontrados nos municípios quanto ao levantamento de indicadores que evidenciem como os gestores conduzem suas políticas públicas e quais os reflexos que são gerados, ainda não é recorrente nesses ambientes.

Neste estudo, assume-se a premissa de que os gestores ampliando os canais e metodologias de transparência, estão de certa forma utilizando isso como mecanismo de prestação de contas ao cidadão. Portanto, na perspectiva aqui estudada, não somente as informações de cunho legal que são determinadas por meio de leis e resoluções devem ser consideradas, mas sim, de mecanismos que identifiquem se os gestores municipais estão divulgando métricas relacionadas à gestão de forma mais ampliada.

Os mecanismos de transparência pública, apesar de relativamente novos, configuram-se como importantes elementos no processo democrático e participativo da população para a consolidação das políticas regionalizadas, estreitando as relações entre os interessados. A medida em que isso ocorre, pode-se estabelecer a busca por melhores resultados nos processos que culminam em políticas públicas, ao mesmo tempo em que se torna um mecanismo de prestação de contas.

Ao utilizar a transparência como componente da tríade para vislumbrar o amparado por Afonso, em sua vasta obra aqui mencionada, especialmente quanto aos resultados expostos por

meio do indicador RT, observamos que no Brasil a política do chamado governo eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em duas frentes diferentes e fundamentais: uma junto ao cidadão e a outra na melhoria da sua própria gestão interna.

Nessa perspectiva, os quesitos voltados à transparência ancorados pela legislação acabam sendo atendidos mais rapidamente, especialmente pelo fato de que as penalidades impostas aos gestores ao descumprirem as regras estabelecidas, afetam negativamente aspectos da sua gestão. Já, quanto ao processo de melhoria gerencial, ainda não são encontradas referências mais amplas sobre o avanço nesse aspecto, como forma de avaliar se a legislação voltada a esse tema, contribui efetivamente para o gerenciamento das estruturas administrativas dos municípios.

Nesse processo, vincula-se a condição permanente de modernização da administração pública por meio de tecnologias da informação e comunicação, para o avanço da transparência e para otimizar os processos operacionais e administrativos dos governos. Essa modernização percorre os caminhos que tratam não só das estruturas físicas, mas sim da constituição de programas de governo mais eficientes e capazes de gerar resultados mais efetivos, neste caso, o aplicado no eixo da Educação no ensino fundamental.

Exatamente nessa premissa, repousa o Estado-avaliador, que dota de instrumentos mais robustos a ampliação da transparência dos resultados nas esferas governamentais, onde vincula-se a *accountability* como potencializador de boas práticas de governança e catalisador de mudanças profundas nas estruturas de governo, além do provimento democrático das informações para a tomada de decisão.

O que parece se constituir no maior desafio, quando se fala da transparência nesse cenário investigativo, é a capacidade de utilização dessas informações como método capaz de aperfeiçoar a tomada de decisão, devido aos resultados ilustrados no Gráfico 4. Ao serem retratadas oscilações em períodos distintos, quando são observados os mesmos quesitos, causa a compreensão de que nos levantamentos ao serem detectados pontos mais fragilizados e que carecem de melhoria, as medidas corretivas não são eficazes ou as decisões são lentas na direção da melhoria contínua. As informações que ora são relevantes, acabam por gerar um baixo potencial de aprendizado nos níveis hierárquicos.

Mais do que medidas punitivas, os resultados devem contribuir para o avanço do aprendizado coletivo no que se refere ao âmbito das informações educacionais, assumindo

características de mudanças viáveis e que direcione à obtenção de índices em patamares mais elevados.

Outro componente da tríade a ser testado, é o controle, melhor apresentado na sequência pelo próximo desdobramento.

5.2.2 Os indicadores de controle nos municípios estudados

O controle, explorado sob o vértice da *accountability*, revela etapas que figuram no eixo educacional e consideradas como fundamentais ao monitoramento daquilo que está sob gerência do administrador público municipal, nesse caso, o prefeito.

O desdobramento foi realizado em dois momentos: o primeiro, apoia-se no que se refere ao controle legal exercido na aplicação em MDE desde a promulgação da CF/88. Na apuração deste indicador, o resultado encontrado impõe aos gestores, de forma ampla, a condição de atendimento da regra para avaliar a aplicação dos recursos que custeiam a Educação, especialmente o ensino fundamental, quando se trata de municípios.

O segundo, estabelece relação com o primeiro, uma vez que se encontra atrelado aos recursos públicos destinados ao custeio da educação municipal e assume a presunção de controle docente na Educação, é representado pelo Indicador de Adequação da Formação Docente (IAFD). Este indicador busca estabelecer de forma única, a classificação dos docentes segundo a adequada formação inicial vinculada à disciplina e a etapa de atuação na educação básica, com vistas a avaliar o cumprimento das orientações legais quanto a qualificação superior.

Os resultados encontrados nos eixos de controle, na amostra estudada, estão apresentados no desdobramento que segue:

✓ Índice mínimo de recursos próprios na educação - MDE

Caso os municípios não cumpram o requisito imposto como obrigatoriedade, em aplicar no mínimo 25% de impostos arrecadados sob competência dos municípios e das transferências constitucionais recebidas, detalhadas no Capítulo 1 desta tese, passam a figurar como inscritos no sistema do CAUC por inadimplência quanto aos gastos mínimos com Educação. Os apontamentos emitidos pelo TCE e órgãos de controle do Governo Federal, acabam

restringindo o cadastro do município à obtenção de novos recursos por meio de convênios ou contratos de repasse, para investimentos ou custeio da máquina pública.

Paralelamente, é demonstrado o índice aplicado pelo Estado do RS em MDE, o qual é definido com o mesmo percentual constitucional indicado aos municípios. Com isso, é possível estabelecer um comparativo entre as realidades municipais e os indicativos referentes aos recursos dispendidos na rede escolar estadual.

Constam na Tabela 17 o índice que reflete esse parâmetro de controle na aplicação de recursos com MDE nos municípios estudados:

Tabela 17: Índices de recursos próprios em MDE nos municípios estudados (2012 a 2017- %)

Municípios	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Carazinho	25,45	26,62	25,75	26,79	26,67	26,41	26,28
Casca	27,61	28,99	26,97	27,29	25,98	27,98	27,47
Coxilha	28,98	29,06	28,33	28,39	31,00	30,56	29,39
Marau	30,49	25,65	26,79	26,90	27,28	29,76	27,81
Passo Fundo	33,41	34,83	34,12	35,15	36,43	35,20	34,86
Pontão	35,09	31,31	30,40	31,16	31,21	29,21	31,40
Vila Maria	28,71	26,80	29,50	29,54	28,19	28,84	28,60
Média estadual	28,99	28,42	28,64	28,71	28,51	28,67	28,66

Fonte: TCE/RS (2018)

Os dados expostos na Tabela 17, indicam que nos municípios estudados houve um atendimento geral, no que se refere à obtenção do índice de gastos mínimos com recursos em MDE.

Ressalta-se que, no RS, desde 2005 não há infringência sobre esta regra constitucional conforme constam nos arquivos do TCE/RS, devido às penalidades impostas aos municípios, quando os gestores não destinam à Educação o montante fixado pela legislação atual. Esse panorama difere nas outras regiões do país, que apresentam resultados inferiores à regra, em cerca de 15% dos municípios situados nas regiões do Norte e Nordeste brasileiro.

Como fica definido o índice mínimo de 25% para o contexto nacional, cabe aos gestores locais estipularem nas Leis Orgânicas Municipais o seu índice próprio. Assim, de forma individualizada, cada um pode estipular dentro da sua realidade orçamentária e financeira, o percentual que vai aplicar em Educação; porém, caso não possa atingir essa meta, poderá

apresentar justificativa documentada e demonstrada por cálculos sobre os fatores que motivaram essa não obtenção, desde que atendido o índice constitucional.

Na Tabela 17, as situações que evidenciam oscilações de percentuais entre o período delimitado, indicam alguns casos em que o resultado ficou muito próximo do limite mínimo, como em Carazinho no ano de 2012 e 2014, Casca em 2016 e Marau em 2015. O que preocupa, é o fato destes municípios apresentarem índices tão próximos ao mínimo estipulado, o que pode gerar reflexos imediatos quando em qualquer eminência de queda acentuada na receita, não for possível obter resultados aceitáveis, mesmo que a contabilidade monitore as ações que decorram da arrecadação. Caso qualquer ingresso previsto de receita não ocorra dentro do exercício financeiro, haverá o desvio da meta mínima e, por consequência, a infringência legal.

O Gráfico 5 ilustra os resultados médios do período e a comparação com a média estadual, conforme segue:

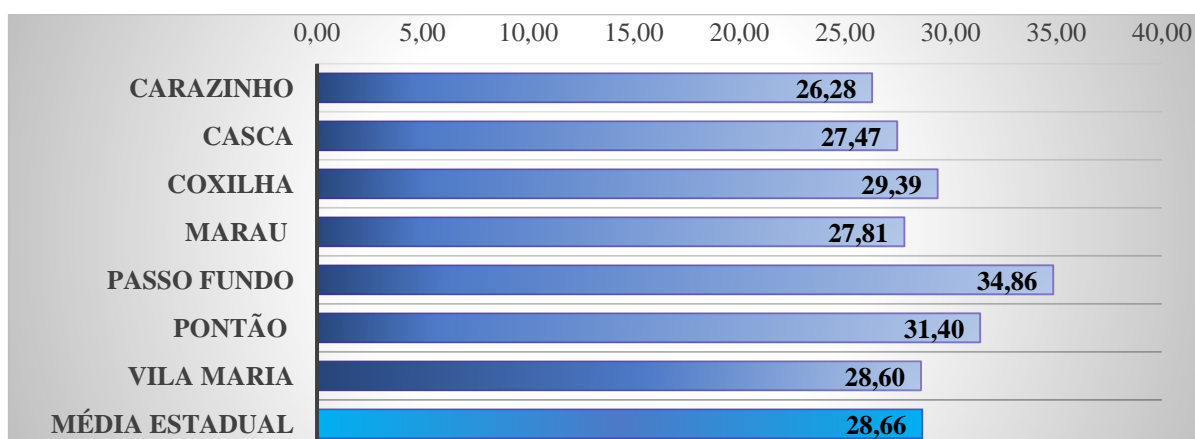


Gráfico 5: Comparativo da média dos índices de recursos próprios aplicados em Educação nos municípios estudados x média estadual (2012 a 2017/MDE - %)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

O comparativo destaca que somente em três locais ocorreu superação da média estadual que foi de 28,66% dos recursos arrecadados com impostos e transferências, aplicados em MDE, no caso de Coxilha, Passo Fundo e Pontão, onde o destaque ficou por conta desses dois últimos municípios.

✓ IAFD

Outro item relevante, que se encontra atrelado aos recursos públicos destinados ao custeio da educação municipal, é representado pelo Indicador de Adequação da Formação

Docente (IAFD), detalhado no Quadro 2 desta tese. Este indicador busca estabelecer de forma única a classificação dos docentes, segundo a adequação de sua formação inicial à disciplina e etapa de atuação na educação básica, com vistas a avaliar o cumprimento das orientações legais.

O IAFD é uma métrica na qual os gestores municipais podem avaliar a qualificação docente no contexto da sua rede escolar, com vistas a melhorar os resultados de qualidade do ensino, mensurado pelas escalas de aperfeiçoamento dos professores.

Neste estudo constam os índices do ensino fundamental, expostos na Tabela 18 e alinhados no mesmo período de apuração do IDEB:

Tabela 18: A apuração do IAFD nos municípios estudados (2013 a 2017 - %)

Municípios	IAFD (%)			
	2013	2015	2017	Média
Carazinho				
G1	73,40	77,70	79,10	76,73
G2	0	0	0	0
G3	21,50	20,90	17,80	20,07
G4	2,50	1,00	0	1,17
G5	2,60	0,40	3,10	2,03
Casca				
G1	90,70	82,90	75,30	82,97
G2	0	0	0	0
G3	9,30	17,10	13,50	13,30
G4	0	0	0	0
G5	0	0	11,20	3,73
Coxilha				
G1	69,50	65,70	68,80	68,00
G2	0	0	0	0
G3	5,70	18,60	13,00	12,43
G4	0	0	0	0
G5	24,80	15,70	18,20	19,57
Marau				
G1	54,10	63,60	70,10	62,60
G2	0,70	0,70	0,90	0,77
G3	16,00	14,00	13,30	14,43
G4	10,00	10,40	7,90	9,43
G5	19,20	11,30	7,80	12,77
Passo Fundo				
G1	67,60	40,10	71,90	59,87
G2	0,40	0	0	0,13
G3	24,60	35,00	23,30	27,63
G4	3,00	7,00	2,50	4,17
G5	4,40	17,90	2,30	8,20
Pontão				
G1	59,80	43,00	55,10	52,63
G2	0	4,10	4,20	2,77
G3	30,50	37,80	24,00	30,77
G4	2,90	8,80	16,70	9,47
G5	6,80	6,30	0	4,37
Vila Maria				
G1	73,70	74,70	78,20	75,53
G2	5,00	5,10	5,00	5,03
G3	21,30	15,20	6,70	14,40
G4	0	0	3,90	1,30
G5	0	5,00	6,20	3,73

Fonte: INEP/Indicadores educacionais (2018)

Os resultados encontrados na Tabela 18, indicam o índice de professores vinculados ao ensino fundamental nos municípios estudados e como fica essa distribuição dentre os cinco grupos mencionados no Quadro 2, disposto no Capítulo 1 desta tese.

O parâmetro de avaliação segue a composição formada pelo G1 e G2 que se refere aos professores com qualificação nas áreas das disciplinas em que ministram suas aulas e formação pedagógica. Logo, significa afirmar que quanto maior os índices encontrados no somatório desses dois grupos, melhor a alocação dos professores na rede escolar municipal; enquanto que a redução nos índices aponta uma piora na formação docente ou não alocação conforme sua formação acadêmica, formando um desajustamento na gestão pedagógica municipal, quando um professor leciona conteúdos diferentes da sua categoria de formação.

Os dados revelam que os municípios de Coxilha, Marau, Passo Fundo e Pontão apresentam as maiores dificuldades em equalizar essas distorções, enquanto os demais apresentam resultados mais satisfatórios nos quesitos em que foram avaliados.

Nota-se também, que esse indicador está atrelado aos recursos que são canalizados à MDE, uma vez que por meio de incentivo à qualificação dos professores e sob determinação orçamentária, pode-se relacionar se os municípios promovem algum tipo de apoio financeiro destinados a esse fim, ou ainda, em contraponto, se os municípios que mais gastam recursos com MDE, melhoram o índice aqui mensurado.

Para essa correlação, é apresentada a Tabela 19 com o comparativo entre os índices de MDE e de IAFD, nesse estudo exploratório:

Tabela 19: Comparativo da média encontrada em MDE e no IAFD G1+G2 (2012 a 2017)

Municípios	Média em MDE (%)	IAFD nos grupos G1 + G2 (%)
Carazinho	26,28	76,73
Casca	27,47	82,97
Coxilha	29,39	68,00
Marau	27,81	63,37
Passo Fundo	34,86	60,00
Pontão	31,40	55,40
Vila Maria	28,60	80,56

Pela Tabela 19, observa-se que no período, os municípios que tiveram os mais elevados índices de aplicação em MDE, figuram entre os que apresentaram os resultados mais baixos no IAFD, no que concerne ao controle como um dos vértices da *accountability*.

A partir desse recorte, a perspectiva de que a conduta com ênfase na aplicação dos recursos, não se confirma efetivamente nas práticas voltadas à qualificação dos professores e gestão dos espaços escolares. Paralelamente a isso, vincula-se que a *accountability* defendida por Afonso, percorre notadamente o caminho do Estado-avaliador como controle central sob o aspecto orçamentário dos recursos, mas que não concilia essa função sob o aspecto moderador, motivado pelo diálogo político entre as vertentes que permeiam esses espaços.

Para construir políticas educacionais mais contundentes e necessárias, diante do cenário em que encontra a educação brasileira, é preciso um olhar mais abrangente sobre os aspectos qualitativos do gasto, no vértice do controle, aqui representados pelo IAFD.

Os apontamentos encontrados em Afonso (2010a; 2010b) indicam que uma ampla formação dos professores no processo avaliativo, são decisivos para o êxito e fortalecimento do espaço escolar. A construção de uma agenda educativa orientada para resultado, requer que os agentes que avaliam e são avaliados, detenham o conhecimento sobre o conteúdo que ministram aulas, sobre metodologias pedagógicas e sejam agentes propulsores do conhecimento, características essas que estão vinculadas à sua formação acadêmica.

Uma vez ausente da realidade escolar esse conjunto de características, torna-se mais difícil a obtenção de resultados mais elevados no aprendizado escolar dos alunos, o que acaba comprometendo esse processo durante o ensino fundamental.

Paralelamente, para completar essa tríade, foi relacionado o desempenho do ensino fundamental e suas repercussões, conforme consta no próximo desdobramento.

5.2.3 O desempenho escolar no ensino fundamental nos municípios estudados

O eixo que está vinculado ao desempenho, remete ao posicionamento do Estado-avaliador enquanto provedor de instrumentos que monitorem os índices que são obtidos junto aos avaliados, quando submetidos aos processos de avaliação institucional implementados nas últimas décadas.

No quesito desempenho foram utilizados os indicativos encontrados no que se refere ao ensino fundamental, dentre eles figuram: a taxa de aprovação como métrica de consistência na

continuidade dos estudos, complementada pelas taxas de reprovação e abandono; a apuração do IDEB, parametrizado pelo Censo escolar e, por fim, conjugado com dois indicadores de desenvolvimento socioeconômico encontrados no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) elaborado pela Firjan/RJ, os quais apresentam robusta agregação de dados na sua composição, compreendendo a realidade brasileira, especialmente a educacional contida em bloco específico.

5.2.3.1 Indicativos das taxas de aprovação, complementada pelas taxas de reprovação e abandono no ensino fundamental nos municípios estudados

O INEP disponibiliza dados mapeados sobre as taxas de rendimento dos alunos vinculados à educação básica, no painel de indicadores educacionais. Na composição desse indicador, constam desdobramentos relativos às taxas de aprovação, taxas de reprovação e taxas de abandono, devido a sua significância para a gestão das matrículas escolares.

Para esta tese, foram coletadas informações relativas ao ensino fundamental nos municípios estudados, abrangendo as médias dos anos iniciais e dos anos finais das escolas urbanas e rurais, referente aos anos de 2013, 2015 e 2017, por se constituírem os mesmos anos de levantamento do IDEB. O levantamento inicial se dá pela apresentação das taxas de aprovação, expressas na Tabela 20:

Tabela 20: Taxa anual de aprovação no ensino fundamental nos municípios estudados (%)

Municípios	2013	2015	2017	Média
Carazinho	87,70	88,70	91,50	89,30
Casca	100,00	100,00	99,50	99,83
Coxilha	93,90	92,60	85,90	90,80
Marau	89,30	89,60	92,30	90,40
Passo Fundo	91,90	87,40	87,90	89,07
Pontão	93,90	83,00	93,40	90,10
Vila Maria	94,50	95,90	95,50	95,30
Média anual em todo país na rede pública	88,00	88,5	89,6	88,70
Média estadual na rede pública	87,90	88,0	86,6	87,50

Fonte: INEP/Indicadores educacionais (2018)

O que se observa quanto aos dados da taxa anual de aprovação no ensino fundamental, nos municípios explorados nesse estudo, é a composição de médias do período, acima do que foi registrado na rede pública em todo país e na rede do Estado do RS. A apuração evidenciou que os menores índices de aprovação média foram encontrados nos municípios maiores, aqui representados por Carazinho e Passo Fundo.

Se relacionarmos estes resultados com aqueles expostos na Tabela 13, percebe-se que em ambos os locais houve um declínio no número de matrículas e, especialmente, no número de professores no mesmo período. Já em Passo Fundo, o que chama atenção foi o menor índice encontrado no IAFD e nas taxas de aprovação, com indicativos inferiores à média nacional em 2015 e 2017, bem como em relação à média estadual no ano de 2015.

Observou-se que em relação as taxas de aprovação, em Carazinho ocorreu uma melhora nos índices ao longo do período, que mesmo com uma média apurada abaixo dos 90% em 2013; e em Pontão ocorreu uma oscilação em 2015, sendo em ambos os casos obtido um acréscimo significativo nas taxas de aprovação em 2017.

Nota-se que em Casca e Vila Maria permaneceram com médias elevadas de aprovação, seguido pelo apurado no município de Marau, durante o período estudado.

As taxas de aprovação dão a dimensão do avanço ou retrocesso no nível de aprendizagem em sala de aula, decorrentes de variáveis internas e externas do contexto escolar. Tais variáveis podem indicar as prioridades e necessidade de melhoria no que se desenvolve em sala de aula, para que possam ser potencializados os resultados que se pretende alcançar.

Para compreendermos melhor o movimento ocorrido na taxa de aprovação, é necessário que sejam verificadas as taxas de reprovação e abandono escolar dos alunos, comparativamente ao apurado na rede pública no país e no Estado do RS, pelo que se apresenta na Tabela 21:

Tabela 21: Taxa anual de reprovação e abandono no Ensino Fundamental nos municípios estudados (%)

Taxa anual de reprovação				
Municípios	2013	2015	2017	Média
Carazinho	9,90	9,30	6,50	8,57
Casca	-	-	0,50	0,17
Coxilha	5,50	7,40	14,10	9,00
Marau	9,70	8,70	6,50	8,30
Passo Fundo	6,70	10,80	10,50	9,33
Pontão	6,70	16,00	6,10	9,60
Vila Maria	5,50	4,10	4,50	4,70
Média anual em todo país na rede pública	9,40	9,20	8,40	9,00
Média estadual na rede pública	9,40	9,50	12,30	10,40
Taxa anual de abandono				
Municípios	2013	2015	2017	Média
Carazinho	2,40	2,00	2,00	2,13
Casca	-	-	-	-
Coxilha	0,60	-	-	0,20
Marau	1,00	1,70	1,20	1,30
Passo Fundo	1,40	1,80	1,60	1,60
Pontão	-	0,90	0,30	0,40
Vila Maria	-	-	-	-
Média anual em todo país na rede pública	2,6	2,3	2,0	2,3
Média estadual na rede pública	2,7	2,4	1,2	2,1

Fonte: INEP/Indicadores educacionais (2018)

Os dados expostos na Tabela 21, são apresentados para a visualização de onde recaem as diferenças apuradas, se em índice de reprovação ou em índice de abandono da sala de aula, quando são notados resultados que preocupam na apuração das taxas de aprovação das escolas municipais.

Nas taxas de reprovação no ensino fundamental, foi percebido que os índices mais elevados ou crescentes, se deram nos municípios de Coxilha em 2017, em Passo Fundo nos anos de 2015 e 2017, bem como em Pontão no ano de 2015, muito acima do que foi apresentado como média nacional e estadual.

No que tange às taxas de abandono, são percebidas taxas zeradas no período, nos municípios de Casca e Vila Maria, enquanto os mais elevados estão em Carazinho e Passo Fundo.

A variável reprovação tem sido a maior causadora das oscilações encontradas nesses municípios, uma vez que em torno de 9% dos alunos que estão frequentando o ensino

fundamental, incorrem na descontinuidade dos estudos, revelando as dificuldades encontradas no processo de aprendizagem.

Nota-se, que no comparativo das médias presentes na Tabela 20, há uma lacuna a ser trabalhada pelos gestores das escolas municipais, no sentido de estabelecer mecanismos que promovam o melhor aproveitamento dos alunos sobre os conteúdos ministrados e, em conjunto, acompanhar mais efetivamente os resultados gerados ao término dos períodos avaliativos, em cada disciplina.

Quanto ao abandono escolar, os índices apurados foram baixos e permaneceram em patamares inferiores ao comparativo com a média da rede pública no país e no estado gaúcho, pela ilustração do Gráfico 6:

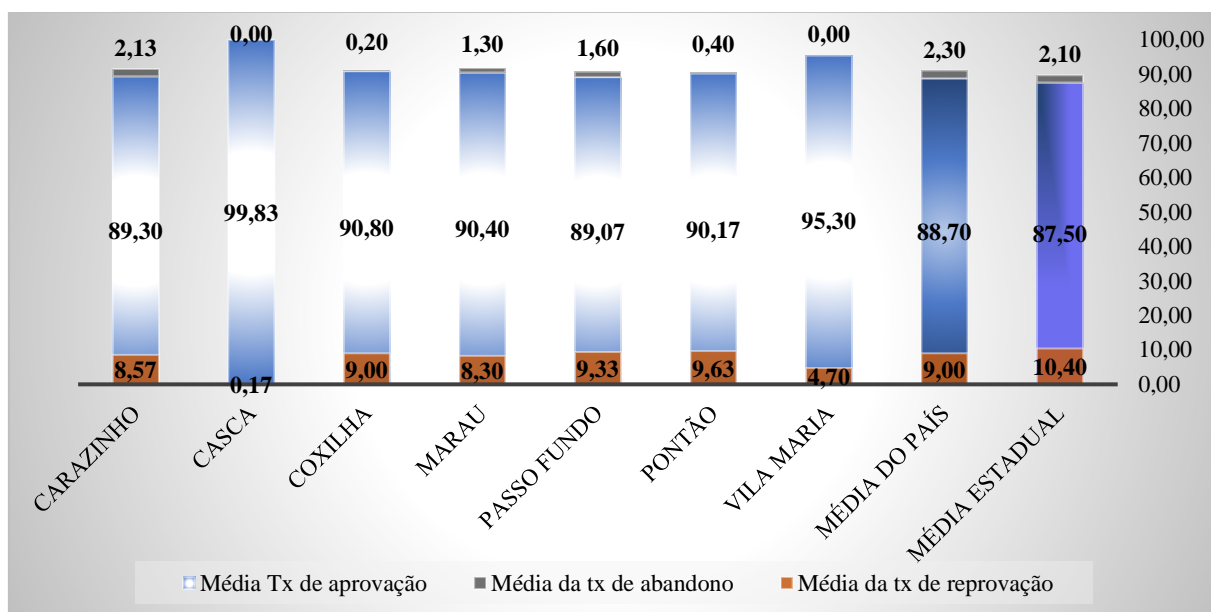


Gráfico 6: Comparativo entre as médias das taxas de aprovação x reprovação x abandono no ensino fundamental nos municípios estudados (2013 – 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

No que se refere às taxas de rendimento, os resultados preocupam sob o ponto de vista do aprendizado dos alunos, pois a taxa de aprovação se relaciona muito com o índice de desempenho levantado na Educação, que é o IDEB. Nesse sentido, tais dados permitem formar o cenário encontrado no ensino fundamental, onde cada gestor tem a gerência sobre os processos de melhoria e ações corretivas que podem estimular uma reversão no que se refere ao alto índice de reprovação encontrado.

Os relatórios da OCDE (2018) apontam que as médias de reprovação encontradas no Brasil, estão três vezes acima do índice apurado em países desenvolvidos, o que implica em custo elevado para manter estes alunos repetindo a mesma série escolar. Se todos os mecanismos de transparência e controle implantados são para dotar os gestores e a sociedade de informações mais relevantes sobre como são mantidos os serviços públicos, por ora, entende-se que contribui ao desenvolvimento de novas práticas escolares e na melhoria dos serviços que são prestados ao cidadão, como no caso dos espaços escolares.

Paralelamente, tem-se o indicador macro utilizado, que é o IDEB, assumindo parâmetro de referência no processo de levantamento da qualidade do ensino público, descrito no próximo desdobramento.

5.2.3.2 Os resultados do IDEB

Para estabelecer o monitoramento dos resultados levantados com o IDEB, estão estipuladas as metas projetadas e as apuradas bianualmente, de modo diferenciado para os municípios, redes de ensino pública e privada, assim como por escola.

As metas projetadas, tanto para os anos iniciais, quanto aos anos finais, consideraram um padrão de avanço com vistas à obtenção em 2022, do índice padrão estipulado em 6,0 para a última avaliação que ocorrerá em 2021. Essa parametrização é moldada pela apuração do IDEB, ao longo desse período, buscando resultados no Brasil próximo aos países que figuram nos levantamentos da OCDE, tornando assim o nível educacional mais elevado, pressupondo a qualidade como requisito fundamental.

A tabulação para este estudo se deu com base nos anos de 2013, 2015 e 2017, expostos na Tabela 22:

Tabela 22: Comparativo entre IDEB alcançado x projetado no Ensino Fundamental nos municípios estudados – anos iniciais (AI/2013 – 2017)

Municípios	IDEB alcançado - anos iniciais			IDEB projetado - anos iniciais		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017
Carazinho	5,4	5,4	6,0	4,8	5,1	5,3
Casca	6,3	6,5	6,9	6,0	6,3	6,5
Coxilha	5,2	6,1	5,8	4,8	5,1	5,4
Marau	5,4	5,9	5,9	5,6	5,8	6,1
Passo Fundo	5,2	5,3	5,6	5,0	5,3	5,5
Pontão	5,4	5,8	5,7	5,2	5,5	5,7
Vila Maria	5,8	6,2	6,1	5,9	6,1	6,4

Fonte: INEP/MEC (2018)

A Tabela 22, relativa ao levantamento do IDEB dos anos iniciais, apresenta como os municípios componentes da amostra estão gerando os resultados no indicador de qualidade do ensino municipal.

O que se aponta, no geral, são índices que ainda não apresentam um padrão uniforme entre os períodos de avaliação, apesar de que na maioria dos municípios, o IDEB alcançado foi acima do projetado. As flutuações observadas, indicam períodos de alternância na obtenção da meta, como nos municípios de Marau e em Vila Maria, quando não obtiveram o projetado em 2013 e reincidiram em 2017.

No cruzamento dos resultados, destaca-se que em Marau não foi visualizado elevado índice no IAFD, conforme consta na Tabela 18, mas apresentou elevada taxa de aprovação. Porém, no que se refere ao IDEB dos anos iniciais, não manteve boa pontuação em 2013 e 2017.

Já em Vila Maria, foi encontrada uma diminuição acentuada no número de matrículas no mesmo período, enquanto que nos vértices da transparência e do controle não apresentou uma uniformidade entre os resultados, mesmo com bons índices na taxa de aprovação, não obteve resultados equalizados no IDEB apurado nos anos iniciais.

Em seguida, pela Tabela 23, é possível verificar os índices do IDEB referentes aos anos finais de estudo no ensino fundamental:

Tabela 23: Comparativo entre IDEB alcançado x projetado no Ensino Fundamental nos municípios estudados – Anos finais (2013 – 2017)

Municípios	IDEB alcançado - anos finais			IDEB projetado - anos finais		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017
Carazinho	3,9	4,1	4,6	4,8	5,2	5,4
Casca	5,0	5,4	5,8	5,9	6,3	6,6
Coxilha	4,8	4,7	4,4	4,9	5,1	5,3
Marau	3,9	4,0	4,6	5,1	5,4	5,7
Passo Fundo	4,2	4,0	4,3	4,5	4,8	5,1
Pontão	4,3	4,6	4,8	4,2	4,5	4,8
Vila Maria	4,7	4,6	4,6	5,8	6,1	6,3

Fonte: INEP/MEC (2018)

O que se desvela pela Tabela 23, é a dificuldade que os municípios estudados encontram na obtenção da meta nos anos finais do ensino fundamental, de modo que os índices dão conta de que nos três períodos de avaliação, o único a contemplar indicativos satisfatórios, foi o município de Pontão, repetindo os indicativos encontrados acima do projetado na apuração dos anos iniciais. Os demais locais, não apresentaram melhoria no sentido de reverter o quadro em que se encontravam nas avaliações anteriores, referentes aos anos iniciais de estudo.

As realidades apontadas pela Tabela 23, trazem em seu conteúdo, o distanciamento observado no processo de ensino e aprendizagem entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental, refletido pela geração de indicativos muito abaixo do projetado com meta pelo MEC.

Esperava-se que nessa etapa das avaliações, fosse encontrada a tradução do esforço coletivo em direção ao que foi almejado como desempenho do aluno ao completar esse ciclo de ensino, o que não se configurou. Tais evidências podem estar aliadas aos fatores como queda no número de matrículas, o IAFD em índices ainda que comprometem o desempenho docente quanto a coerência entre a formação e as disciplinas lecionadas, as taxas de reprovação elevadas, o que acabam formando um cenário desfavorável quanto ao parâmetro estabelecido pelo IDEB.

Infere-se também que mesmo com o índice de aplicação de recursos em MDE, consideravelmente acima do estipulado pela legislação, pelo que apontou a Tabela 18, os municípios não conseguem equalizar as distorções geradas quando calculado o IDEB, significando que os recursos empreendidos, ainda não são capazes de promover a qualidade do ensino esperada, mensurada por este indicador.

Os índices obtidos nos anos iniciais e finais podem ser agrupados, para estabelecer uma comparabilidade entre as tendências que apontam o IDEB ilustradas no Gráfico 7:

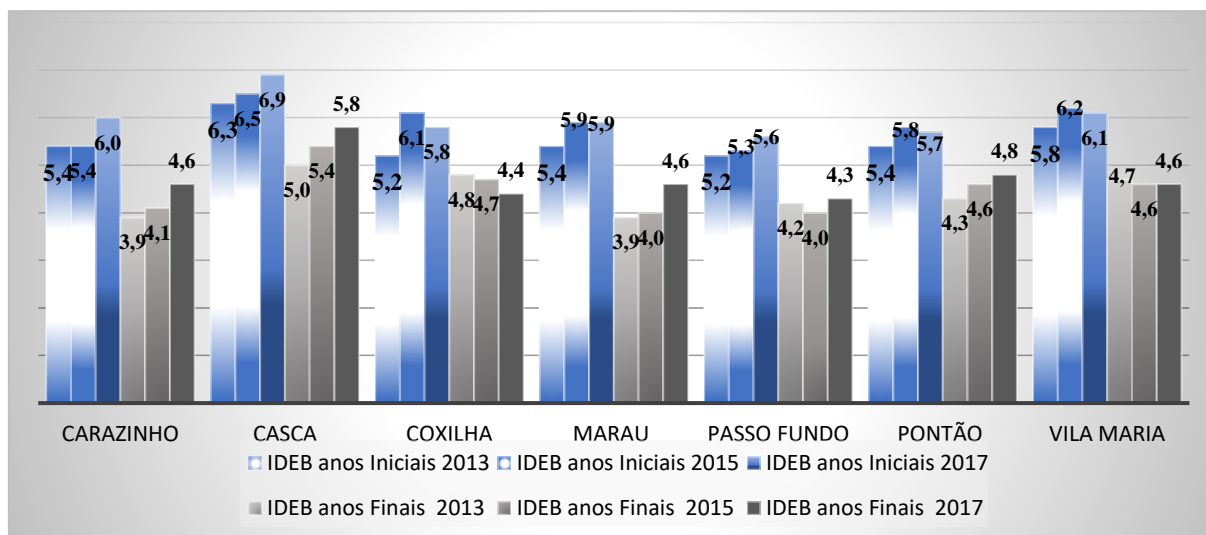


Gráfico 7: Comparativo entre IDEB alcançado e projetado no ensino fundamental (AI/AF - 2013 – 2017)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

A ilustração dada pelo Gráfico 7 permite observar que na amostra selecionada, as maiores distorções em relação à meta, se dão nas séries finais quando comparado às séries iniciais. Sob esse ângulo, o IDEB que tem a função de evidenciar a qualidade da educação no ensino fundamental, apresenta um indicativo baixo exatamente no período de preparação dos alunos para o enfrentamento do ensino médio.

O que se desvela, é que o modo de conduzir as práticas escolares nos anos finais nesses municípios, não tem surtido o efeito esperado no que se refere ao ensino e aprendizagem, traduzidos pelo levantamento, sendo que mesmo com as elevadas médias do IDEB nos anos iniciais, não são observadas como continuidade na fase de ensino seguinte.

Tais apontamentos, ensejam algumas indagações que podem ampliar o entendimento sobre as repercussões aqui explanadas: quais seriam os motivos que levam os alunos a não continuarem apresentando resultados satisfatórios durante todo o período do ensino fundamental? Quais os arranjos utilizados pela gestão da Educação nas escolas desses municípios? Há mudança no perfil do aluno ou dos professores entre as fases do ensino fundamental?

Esses questionamentos decorrem de um cenário que apresenta problemas estruturais no que se refere aos espaços físicos das escolas brasileiras, na formação das turmas que estão compostas por alunos com idades diferentes e em séries diferentes, bem como outros aspectos que influenciam diretamente nas avaliações que são aplicadas como forma de mensurar a qualidade da educação em todo o país (INEP/MEC, 2018; ABEB, 2018).

Nesse sentido, profundas críticas tem sido empreendidas por pesquisadores e educadores em suas publicações científicas no Brasil, que tratam sobre a construção de uma agenda para estabelecer parâmetros adequados de avaliação no ensino fundamental, uma vez que o IDEB não catalisa as informações necessárias que balizam um ensino de boa qualidade, capaz de dotar as novas gerações de uma base de ensino sólida, sustentando as qualificações buscadas nas etapas seguintes do aprendizado (ARTONI, 2012; LOUZADA, 2014; SUDBRACK, COCCO, 2014; VITELLI, 2017).

No sentido de associar ao desempenho, a visão mais ampliada e constituída por indicadores macro, tem-se a seguir a explanação do IDESE e IFDM.

5.2.3.3 Os resultados do IDESE

Neste cenário investigativo, foi utilizado o IDESE como métrica que busca evidenciar o contexto dos municípios gaúchos quanto nível de desenvolvimento local, uma vez que na sua apuração, são considerados indicadores que compõem os três blocos de avaliação: renda, educação e saúde, conforme relatado pela FEE (2018) ao divulgar a metodologia adotada em tal levantamento.

Na Tabela 24 constam os índices apurados nos levantamentos de 2013 e 2015, uma vez que a apuração do ano de 2017 não foi divulgada até o momento desta pesquisa, segregados entre o índice geral e o índice apurado no bloco Educação, especificamente:

Tabela 24: IDESE nos municípios estudados no período de 2013 e 2015

Municípios	IDESE 2013	IDESE – Educação 2013	IDESE 2015	IDESE – Educação 2015	Resultado – classificação do período
Carazinho	0,7530	0,738	0,7670	0,749	Médio
Casca	0,8270	0,820	0,8340	0,836	Alto – Elevado
Coxilha	0,7650	0,685	0,7970	0,743	Médio
Marau	0,8080	0,732	0,8150	0,763	Alto – Elevado
Passo Fundo	0,7710	0,694	0,7670	0,689	Médio
Pontão	0,7690	0,670	0,7900	0,763	Médio
Vila Maria	0,8350	0,758	0,8360	0,785	Alto – Elevado
Média estadual	0,747	0,679	0,751	0,698	Médio

Fonte: FEE (2018)

Os indicadores encontrados na Tabela 24 apontam em 2015 uma melhora no IDESE de forma geral entre os componentes da amostra, comparativamente ao apurado em 2013. A classificação dada no bloco Educação identifica uma elevação dos índices bastante significativa nos municípios, o que remete aos resultados mais otimizados nos componentes das variáveis educacionais que o compõe.

A exceção dada no resultado apurado, foi o município de Passo Fundo ao apresentar uma redução no IDESE em 2015, bloco Educação, de 0,72% em relação ao ano de 2013, inclusive permanecendo abaixo do índice estadual. Os registros apresentados anteriormente, já identificavam o declínio na série de indicadores tabulados nesse município, o que denota a dificuldade persistente na obtenção de patamares mais elevados na composição dos resultados no ensino fundamental.

Nos índices do bloco Educação, dados no IDESE, os municípios de Casca e Vila Maria apresentaram os resultados mais elevados nos dois períodos em tela.

Finalizando o vértice do desempenho, está compreendido o IFDM como outro indicador macro, detalhado a seguir.

5.2.3.4 Os resultados do Índice Firjan - IFDM

Contemplando o fechamento das métricas de desempenho, é apresentado o índice Firjan – IFDM, pela sua composição de avaliação de desenvolvimento dos municípios no contexto nacional, sendo amparado pelos 3 blocos: renda e emprego, saúde e educação, com agrupamento de indicadores diferentes dos encontrados no IDESE.

Na Tabela 25 constam os índices apurados nos levantamentos de 2013 e 2015, uma vez que referente ao ano de 2017 não foi divulgado até o momento desta pesquisa, os quais estão segregados entre o índice geral e o encontrado somente no bloco Educação:

Tabela 25: IFDM nos municípios estudados no período de 2013 e 2015

Municípios	IFDM 2013	IFDM – Educação 2013	IFDM 2015	IFDM – Educação 2015	Resultado – classificação do período
Carazinho	0,8290	0,8060	0,7845	0,8642	Alto
Casca	0,8645	0,8984	0,8240	0,9133	Alto
Coxilha	0,7452	0,7516	0,7496	0,7603	Regular – Moderado
Marau	0,8765	0,8513	0,8115	0,8596	Alto
Passo Fundo	0,8316	0,7520	0,7941	0,7522	Alto
Pontão	0,7503	0,8257	0,6920	0,8710	Regular – Moderado
Vila Maria	0,8515	0,8586	0,8040	0,8247	Alto

Fonte: FIRJAN (2018)

Pelo que se apresenta na Tabela 25, quanto ao IFDM, o município de Vila Maria foi o único a apresentar uma redução no índice formado pelos componentes do bloco Educação.

Porém, infere-se que em Coxilha e Passo Fundo, foram encontrados os menores índices no bloco Educação em ambos os períodos, dentre os municípios explorados, no que se refere ao IFDM. As semelhanças encontradas em Passo Fundo pelo IDESE e IFDM, remetem que mesmo com formação de variáveis distintas no bloco Educação, não se elevam os resultados encontrados em relação aos demais locais.

Os dois indicadores contemplam as faces do Estado-avaliador que divulga os resultados presentes na composição dos blocos Educação, de forma que contribuem diretamente ao processo de desenvolvimento local e, por isso, constam como evidências aqui remetidas à *accountability* para fins de mensuração do desempenho no ensino municipal e remetem ao monitoramento das condições de execução dos serviços públicos essenciais ao cidadão.

Assim, torna-se possível estabelecer medidas corretivas e de ajustamento das políticas públicas, no sentido de contemplar requisitos importantes na construção de espaços escolares mais fortalecidos em âmbito público, especialmente o municipal.

A partir das informações coletadas, é possível estabelecer um panorama acerca do cenário em que estão envolvidos os municípios estudados nesta tese, quanto à *accountability* voltada à Educação por meio do cruzamento dos resultados, conforme detalhamento dado na sequência desta tese.

5.3 O cruzamento dos resultados encontrados sob o enfoque da *accountability*

As discussões pautadas por Afonso (2000; 2001; 2009; 2010; 2012; 2013; 2016) remetem que os mecanismos de *accountability* aplicado à Educação foram sistematizados, na primeira fase de implantação, por testes estandardizados considerados de alto impacto e por caracterização de *rankings*. Já na fase mais atual, ainda permanece essa metodologia, porém incorporada ao processo de controle social.

No entanto, na agenda educativa, o autor destaca que esses preceitos não expressavam a melhoria contínua dos resultados e da concepção das políticas públicas necessárias ao avanço dos resultados no campo educacional.

Sob esse pressuposto, o autor relata que a prática da *accountability* pode incorrer em processos esparsos que comprometem a visão geral da sua finalidade, que seria promover melhoria contínua dos resultados à medida em que são aperfeiçoados os mecanismos de coleta e divulgação das informações. Então, o alinhamento dessa prática assumiria uma posição central na construção de uma agenda educativa local e global, permitindo a obtenção de indicadores mais voltados à qualidade na gestão da educação e na construção de políticas efetivas capazes de contribuir ao cenário nacional.

Pela condição do Estado-avaliador e da *accountability* aqui discutida, é possível obter junto ao INEP e outros órgãos que mapeiam resultados educacionais, dados para cruzamentos que possam indicar os rumos da educação básica nos municípios, sempre pautado pelo que

orientam os padrões de controle e responsabilização dos gestores, com base nas metas a serem atingidas.

Esse traçado, por meio das variáveis selecionadas, permite um olhar mais amplo sobre os resultados que estão sendo gerados e quais as ações futuras que deverão ser tomadas para que possamos avançar, em termos de índices educacionais mais equalizados diante do cenário encontrado. Assim, os processos de *accountability* devem refletir esse ajustamento, na equidade das decisões dos gestores que pesam sobre essa temática.

Sob esse vértice, foi feito o agrupamento dos índices em decorrência dos parâmetros dados pela tríade que permeia a *accountability*, aplicada sobre o eixo de blocos de indicadores, conforme o exposto nesta tese.

Nesse sentido, esta seção objetiva estabelecer o nexos entre o Estado-avaliador e a *accountability* aplicada à Educação, onde o Poder Público exerce seu papel institucional ao prover mecanismos que permitem acompanhar a condução das políticas públicas.

No prosseguimento da classificação, consta no Quadro 6 os resultados do TA ilustrados por nível:

Quadro 6: Classificação do TA na composição da tríade

Municípios	Índice	Resultados			TA (nível por indicador)	TA (nível médio por bloco)	TA geral
		Baixo	Médio	Elevado			
Carazinho	RT			✓	Manter	5,0	4,0
	MDE		✓		Melhorar	4,0	
	IAFD			✓	Manter		
	Tx. de aprovação	✓			Alerta	3,0	
	IDEB (AI)			✓	Manter		
	IDEB (AF)	✓			Alerta		
	IDESE		✓		Melhorar		
IFDM			✓	Manter			
Casca	RT			✓	Manter	5,0	4,4
	MDE		✓		Melhorar	4,0	
	IAFD			✓	Manter		
	Tx. de aprovação			✓	Manter	4,2	
	IDEB (AI)			✓	Manter		
	IDEB (AF)	✓			Alerta		
	IDESE			✓	Manter		
IFDM			✓	Manter			

Municípios	Índice	Resultados			TA (nível por indicador)	TA (nível médio por bloco)	TA geral
		Baixo	Médio	Elevado			
Coxilha	RT	✓			Alerta	1,0	2,3
	MDE		✓		Melhorar	3,0	
	IAFD		✓		Melhorar		
	Tx. de aprovação		✓		Melhorar	3,0	
	IDEB (AI)			✓	Manter		
	IDEB (AF)	✓			Alerta		
	IDESE		✓		Melhorar		
IFDM		✓		Melhorar			
Marau	RT			✓	Manter	5,0	3,8
	MDE		✓		Melhorar	3,0	
	IAFD		✓		Melhorar	3,4	
	Tx. de aprovação		✓		Melhorar		
	IDEB (AI)		✓		Melhorar		
	IDEB (AF)	✓			Alerta		
	IDESE			✓	Manter		
IFDM			✓	Manter			
Passo Fundo	RT			✓	Manter	5,0	4,0
	MDE			✓	Manter	4,0	
	IAFD		✓		Melhorar		
	Tx. de aprovação	✓			Alerta	3,0	
	IDEB (AI)			✓	Manter		
	IDEB (AF)	✓			Alerta		
	IDESE		✓		Melhorar		
IFDM			✓	Manter			
Pontão	RT			✓	Manter	5,0	4,3
	MDE			✓	Manter	4,0	
	IAFD		✓		Melhorar		
	Tx. de aprovação		✓		Melhorar	3,8	
	IDEB (AI)			✓	Manter		
	IDEB (AF)			✓	Manter		
	IDESE		✓		Melhorar		
IFDM		✓		Melhorar			
Vila Maria	RT		✓		Melhorar	3,0	3,6
	MDE		✓		Melhorar	4,0	
	IAFD			✓	Manter		
	Tx. de aprovação		✓	✓	Manter	3,8	
	IDEB (AI)		✓		Melhorar		
	IDEB (AF)	✓			Alerta		
	IDESE			✓	Manter		
IFDM			✓	Manter			

Legenda

RT: Ranking de Transparência

MDE: manutenção do Desenvolvimento do Ensino

IAFD: Índice de Adequação de Formação Docente

IDEB (AI): Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Anos iniciais)

IDEB (AF): Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Anos finais)

IDESE: Índice de Desenvolvimento Sócioeconômico

IFDM: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

Ao aglutinar os parâmetros delimitados no Quadro 3 e Figura 6, dispostos no Capítulo 1 desta tese, as relações sistematizadas pela tríade investigada sob a ótica da *accountability* voltada à Educação, são ilustradas em cores no Quadro 6 e, posteriormente, atribuída uma nota média quanto ao nível em que se encontram cada um dos blocos.

O primeiro vértice a ser testado foi a transparência, que assume a função de gerar conhecimento e aprendizado entre os usuários da informação no campo educacional, pois a medida em que se fortalece, as repercussões são mais imediatas e assumiriam a conotação de estímulo às práticas avaliativas, baseadas na possibilidade de participação dos envolvidos no contexto da escola, quando se observa o conjunto de dados específicos relacionados ao desempenho no ensino público.

Assim, com base no exposto pelo Quadro 6, somente no município de Coxilha foi encontrado indicativo de alerta, evidenciando a necessidade de ações como medida corretiva e que devem ser adotadas no conjunto de variáveis, em que está envolvida esta componente da tríade. A transparência reflete o nível em que as informações são expostas no processo de disseminação dos resultados obtidos, em instâncias que envolvem a gestão dos recursos públicos na prestação de serviços essenciais a sociedade, dentre eles a educação.

Observou-se que dentre os municípios estudados, a transparência é um requisito atendido em patamares considerado como elevado, quando o assunto é a disponibilização das informações, no contexto das legislações aqui mencionadas. No entanto, no arranjo investigado, nota-se uma relação acentuada entre esse vértice e os representados pelo controle e desempenho do ensino, somente no município de Casca.

Na outra ponta, encontram-se os parâmetros dados sobre o vértice do controle, selecionados para este estudo e retratados no Quadro 6, pelos componentes formado pelos índices de MDE e do IAFD. Em ambos os casos, o controle é exercido pelo próprio Estado quando investido de Estado-avaliador, respectivamente, no que corresponde ao volume de

recursos próprios aplicados no eixo da Educação e na condição da qualificação dos docentes nos mesmos municípios.

Os resultados apontam que, amparado na *accountability*, o controle deve estimular práticas que evidenciem melhoria no cenário educacional e, neste caso, no presente estudo, repercute na condição orçamentária e financeira dos municípios. Pelo exposto no Quadro 6, não foram encontradas relações indicando que os municípios que aplicam mais recursos em MDE, estejam qualificando na mesma proporção os seus professores para o exercício mais equitativo em suas funções de sala de aula, ou ainda, que busquem nos seus processos de seleção, a formação mais adequada do docente para protagonizar o alinhamento com os parâmetros indicados pelo MEC e aperfeiçoar a prática escolar.

Dentre os municípios estudados, o nível apurado pela média do bloco, aponta no resultado pontos necessários de melhoria nos municípios de Coxilha e Marau, forçado especialmente no componente do IAFD, pela baixa indicação de professores formados na área das disciplinas que laboram suas atividades docentes no ensino fundamental, conforme detalhado no Quadro 6.

As melhorias a serem implementadas nesses locais, são as mais urgentes, no sentido de contribuir para a elevação do nível de média encontrada sob esse ângulo. Infere-se também que dentre as práticas que podem ser adotadas, encontram-se as adequações dos planos de carreira e das previsões orçamentárias, quanto aos estímulos profissionais e dos valores destinados anualmente para a qualificação dos professores da rede escolar municipal.

Ao mesmo tempo, os maiores desalinhamentos encontrados e que indicam não ocorrer a relação entre os índices de MDE e os encontrados no IAFD, referem-se aos resultados obtidos em Passo Fundo e Pontão, pois apresentam elevados índices de aplicação do MDE e índices médios na qualificação docente dos professores que atuam no ensino fundamental, refletindo pouco incentivo aos professores ou não equalização nos processos seletivos para o exercício do magistério municipal.

O terceiro vértice parametrizado no Quadro 6, é o desempenho do ensino fundamental, sob o olhar das taxas de aprovação, do IDEB nos anos iniciais e finais e, por fim, dos indicadores macro como o IDESE e o IFDM, aqui delimitados.

Quanto as taxas de aprovação, observou-se que em dois locais foram encontrados sinais de alerta, os quais são Carazinho e Passo Fundo. Esses sinais de alerta afetam o desempenho,

considerado como quesito fundamental à *accountability* no campo educacional, mesmo que essa variável seja contemplada na formação de outros indicativos que mensuram a evolução dos índices de qualidade no ensino.

Ao observar como parâmetro o IDEB levantado no início e término dos estudos na fase do ensino fundamental, os indicativos mais otimizados estão nos anos iniciais de estudo e os que emitem alerta foram apurados, de modo mais frequente, nos anos finais. Esse levantamento aponta a gerência dos municípios no eixo escolar quanto ao desempenho apresentado pelos alunos nos processos avaliativos, sendo o indicativo que mais pesa nessa composição na tríade aqui explanada.

É notório que nos espaços representativos das escolas municipais, as maiores carências levantadas ao longo da pesquisa, emitem esses sinais de alerta para a sistematização e organização dos anos finais de estudo, uma vez que pelo parâmetro dado no IDEB, a urgência é destacada quando as métricas que não estão sendo alcançadas em relação ao que foi projetado para obtenção até a última avaliação em 2021, no caso dos municípios aqui estudados.

Sob esse ângulo, no cenário nacional, a reversão dos resultados insatisfatórios deverá ser dada em praticamente dois anos, para que as escolas brasileiras não fiquem impedidas de alcançar patamares almejados conforme previsto na elaboração do PNE. Na observação realizada, somente um componente estudado apresentou resultados mais uniformes e satisfatórios, como foi o caso de Pontão, cujas características remetem a um município com estrutura administrativa enxuta, gerando índices médios no IAFD e na taxa de aprovação durante o período.

Na disposição de indicadores macro e que apontem o desenvolvimento local, os resultados encontrados na transparência e controle, não indicam relação com o IDESE e com o IFDM aqui testados, os quais absorvem variáveis importantes que estão compreendidas nos blocos da Educação, ao utilizarem parâmetros derivados dos processos de avaliações executados pelo próprio Estado e disponibilizados ao cidadão para consultas amplas.

Mesmo que o IDESE e o IFDM não sejam originários da mesma base de apuração e consulta, ambos têm em sua composição, itens que são avaliados pelo INEP em suas diversas metodologias de levantamento do cenário das escolas brasileiras. Porém, na agregação dos blocos avaliados, mesmo que os resultados encontrados em parte dos índices que compõe o bloco Educação apontem declínio, acabam sendo absorvidos pelos demais, por assumirem dimensões distintas no processo avaliativo.

O fato é que os índices expostos no Quadro 6, nestes dois indicadores, dão conta que os resultados apurados em cada um deles, não são uniformes nos sete locais pesquisados, mesmo que a classificação dos demais quesitos avaliados, esteja equalizada.

A importância assumida pelo IDESE e pelo IFDM nesse contexto, é de que ambos compreendem significados importantes no que se refere ao desenvolvimento local e, por ora, vinculados à *accountability*, pois à medida em que são organizados por blocos, permitem que sejam observadas as variações gerais e outras mais específicas quanto aquelas vinculadas ao contexto educacional, apontando as oscilações ocorridas e suas possíveis causas.

Foi observado que os municípios com melhor classificação, sob o eixo do IDESE e IFDM, estão localizados em base econômica muito próxima, como o caso de Casca, Marau e Vila Maria; enquanto que, por outro lado, com classificação média, estão Coxilha e Pontão, que também são próximos, mas no espaço geográfico do Corede Produção estão mais distantes dos citados anteriormente.

A média mais elevada obtida na tríade que contempla o desempenho, se deu no município de Casca, com 4,2 pontos, considerado como nível elevado; em pontuação oposta, a menor média encontrada foi em Carazinho, Coxilha e Passo Fundo, totalizando 3,0 pontos no geral.

A apuração final pode ser visualizada no resumo apresentado na sequência pela ilustração dada no Quadro 7:

Quadro 7: Resumo dos resultados encontrados no TA

	Transp	Controle		Desempenho				
	RT	MDE	IAFD	Tx Apro	IDEB-AI	IDEB-AF	IDESE	IFDM
Carazinho	5,0	4,0						3,0
Casca	5,0	4,0						4,2
Coxilha	1,0	3,0						3,0
Marau	5,0	3,0						3,4
Passo Fundo	5,0	4,0						3,0
Pontão	5,0	4,0						3,8
Vila Maria	3,0	4,0						3,8

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

O agrupamento exposto no Quadro 7, torna perceptível que na formação da tríade estudada, o vértice que apresentou resultados mais baixos e preocupantes foi no que representa o desempenho vinculado ao ensino fundamental. Tal evidência aponta indicativos que retratam os aspectos de qualidade da educação como fator que compromete a *accountability* esperada nesse contexto, por se tratar de ponto-chave na busca por melhores resultados gerais no ensino fundamental.

Já no que tange a transparência e controle, os resultados estão mais otimizados, exceto no caso do município de Coxilha que detém os piores resultados nestes dois componentes da tríade estudada. As melhorias que deverão ser consideradas para equalizar tais resultados insatisfatórios, percorrem especialmente os quesitos voltados a transparência pelos pressupostos legais.

Sob essa configuração, buscou-se estabelecer a *accountability* envolvida no eixo educacional e como se dá a representação em cada vértice, quando os olhares se voltam ao ensino fundamental como fase principal da educação sob o encargo dos municípios. Com isso, pode ser atribuído níveis de como esse processo se encontra e, pela pontuação obtida, se as fases implicam em alerta, indicativos de melhoria ou de manutenção dos índices, quanto aos parâmetros de transparência, controle e desempenho do ensino.

Posteriormente, os resultados encontrados ao longo do estudo, pelo que se delineia com esse enfoque, permitem que sejam conduzidas as considerações finais sobre o tema aqui explanado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou contribuir com as discussões sobre os mecanismos contidos na atuação do Estado-avaliador, por meio da *accountability* aplicada à Educação, considerando a tríade formada pela transparência, controle e desempenho do ensino, pela qual tem-se os mecanismos utilizados para avaliar os resultados encontrados no ensino fundamental, pelos municípios explorados no Corede Produção, no Estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa se deu em sete municípios sediados nesse Corede, onde foram tabulados os dados referentes ao período de 2012 a 2017, no que tange aos indicadores aqui agrupados para a contextualização e melhor compreensão do cenário em que estão inseridos, bem como no que se refere às questões educacionais no ensino fundamental aqui levantadas.

O arcabouço teórico encontrado sobre a temática é bastante significativo, com múltiplos olhares sobre a empregabilidade da *accountability* e seus reflexos no cenário brasileiro, quando alinhado às atividades exercidas pelo Estado-avaliador. As obras acadêmicas que subsidiaram a formação do panorama que envolve na sua complexidade, a Educação, transitam em áreas distintas do conhecimento, com abordagens que não são unânimes quanto ao foco de estudo. O posicionamento dado por muitos autores difere do aqui apresentado, no entanto, formam subsídio importante à análise do cenário educacional e as perspectivas de avanços sob a tríade aqui constituída.

O desenho das políticas públicas que são demandadas pela sociedade e com atribuições específicas do Governo, especialmente aquelas voltadas à Educação, percorre os caminhos do Estado-avaliador, que emerge como figura central ao estabelecer as métricas de acompanhamento, no que se refere ao desempenho do ensino.

Para a discussão desta tese, o amparo teórico repousou em Afonso (2000; 2001; 2009; 2010a; 2010b; 2011; 2013; 2016), considerando suas inúmeras contribuições ao tema e a busca por diálogos voltados ao melhor desempenho do ensino público, como forma de promover avanços na construção de políticas educacionais.

A questão central de pesquisa foi descrita da seguinte forma: Os mecanismos contidos no bojo da atuação do Estado-avaliador, revelam a *accountability* aplicada à Educação no ensino público fundamental, em municípios componentes do Corede Produção no Rio Grande do Sul (RS)? Esse questionamento buscou estabelecer de modo específico, sobre a descrição da

atuação do Estado-avaliador na mensuração da gestão da educação básica, especialmente no ensino fundamental, junto aos municípios; buscou caracterizar a aplicabilidade do termo estudado no que se refere aos quesitos de transparência, controle e desempenho do ensino em âmbito municipal; foram estabelecidos parâmetros para a discussão dos índices encontrados sobre o enfoque da *accountability* na área da Educação nos municípios amostrados, no período de 2012 a 2017; posteriormente, foi ampliada a discussão para se estabelecer um nexo entre a teoria e os resultados encontrados, revelando o nível em que se dá esse processo aplicado à Educação.

Para tanto, a estruturação dos capítulos desta tese se deu no sentido ampliar o entendimento sobre o tema aqui abordado, iniciando pelo primeiro capítulo com a delimitação da introdução, formada pelo tema escolhido, questão de pesquisa, formulação da hipótese e dos objetivos, pela apresentação detalhada da metodologia empregada neste constructo e pelas limitações aqui encontradas.

No segundo capítulo foi empreendida a abordagem sobre o financiamento da educação e as políticas educacionais, especialmente nos municípios, contextualizando sobre o que os dados macro revelam da Educação pública brasileira; paralelamente, também foi discutido sobre o processo de financiamento da Educação no Brasil e a vinculação dos recursos orçamentários como forma de investimento. O propósito foi de melhor compreender em que dimensão isso ocorre, tendo em vista as determinações legais instituídas sobre esses parâmetros.

No que se refere ao terceiro capítulo foram constadas as discussões apresentadas sobre a figura do Estado-avaliador e as suas concepções quanto à Educação no contexto brasileiro, bem como sobre a *accountability* utilizada como instrumento de transparência, controle e desempenho do ensino sob o eixo da Educação. A finalidade desse capítulo consistiu em transversalizar o já abordado no primeiro capítulo quando foi apresentada a temática, bem como formar o subsídio para a construção da pesquisa aqui realizada. Aí é que reside a base teórica amparada nas pesquisas desenvolvidas por Afonso, nas últimas duas décadas, transcendendo os arranjos encontrados em escolas portuguesas para as escolas sediadas em outros países, inclusive o Brasil.

Já no quarto capítulo, coube destaque ao relato de estudos realizados no Brasil sobre *accountability* na Educação, encontradas em bases de pesquisas como a base Cielo e o Portal de periódicos da Capes, bem como foi apresentado o relato de estudos internacionais sobre a mesma temática. A amplitude dada permitiu melhor relacionar os aspectos que estão envolvidos

no cenário da Educação e os caminhos que contemplam a *accountability*, em toda sua extensão e controvérsias sobre o tema.

Já no quinto capítulo, foram apresentados dos dados coletados e expostos de forma gradativa, quanto às informações relacionadas ao contexto em que se encontram os locais estudados. Como finalidade, este capítulo objetivou promover a discussão sobre os índices encontrados na área da Educação, estabelecendo um nexos entre a teoria e os resultados encontrados, buscando vislumbrar em que dimensão ocorre a *accountability* quanto a transparência, controle e desempenho do ensino.

Dada a metodologia empregada para a construção desta tese, foi delimitada a tríade a ser estudada sob o vértice da *accountability*, sendo o primeiro pilar amparado na transparência das informações, aqui representada pelos dados do *Ranking* da Transparência (RT); o segundo pilar sobre o controle, aqui respaldado pelo índice do MDE e o levantamento do IAFD e, por fim, o terceiro pilar voltado para o desempenho do ensino, neste caso, o fundamental em específico. O agrupamento dos dados resultou no que aqui foi chamado de Termômetro da *Accountability*, para que fosse visualizado como esse processo se revela nos municípios estudados.

No contexto da transparência, estão envoltas as premissas de que a medida que são implantadas novas metodologias de transparência, aplicáveis aos órgãos públicos, especialmente aos municípios, torna-se possível estabelecer mecanismos de acompanhamento das prestações de contas dos gestores por parte da população em geral e dos usuários em específico, dependendo do interesse que mantenham na divulgação destas informações.

A efetivação do processo de transparência depende também do interesse e do efetivo acompanhamento das informações pela sociedade, para que possa ser caracterizada como agente fiscalizador na cobrança de seus direitos e na supervisão dos atos empreendidos pelos gestores públicos. Por isso, é importante destacar a necessidade de conscientização dos usuários para o acompanhamento dos indicadores quando são publicados.

Os resultados indicaram que apesar dos índices elevados, em somente um município foi identificada uma triangulação uniforme em relação ao controle e desempenho do ensino, enquanto que nos demais, ainda é contraditório pelo que apontam as evidências finais do estudo, pelo fato que os bons resultados encontrados na transparência das informações, indicam que esse padrão não se mantém quando o assunto é controle e desempenho no ensino.

É fato, que mesmo com todas as definições aplicáveis pela legislação, que a transparência não se encontra nos mesmos níveis junto aos municípios componentes da amostra selecionada ao estudo, sendo que devem ser considerados os motivos vinculados as dificuldades que os municípios tem em atender as regras definidas, o acesso às novas tecnologias, quanto às metodologias e os meios de divulgação das informações, onde a amplitude dada deve ser no sentido de atingir o cidadão da forma mais rápida e efetiva, a qual esbarra em questões como o acesso, a linguagem empreendida, a periodicidade e o conteúdo divulgado.

Os resultados que foram encontrados indicam o nível de transparência obtido e, sob o enfoque da *accountability* voltada à Educação, traz à tona os diálogos que abordam esse parâmetro na gestão dos espaços escolares, explorado por Afonso em suas publicações. Esse importante vértice, se configura à medida em que as informações disponibilizadas exponham dados indicativos da qualidade e outros dados vinculados à

educação, as escolhas e as formas de governar de cada gestor apresentam especificidades que variam pelas diferenças entre as regiões em que os municípios estão inseridos.

Nesse sentido, a disponibilização informacional que cumpre os requisitos legais de transparência, tem eixos que são mais amplos e obtém maior significância quando são atingidos os cidadãos que podem efetivamente se tornarem os agentes de mudança, não mensurados neste momento. No caso da Educação, isso está vinculado aos usuários que estão concentrados no público interno e externo do campo educacional, para respectivamente contribuir ao aprendizado coletivo e potencializar apurações mais otimizadas.

Sob o vértice do controle, a apuração realizada apontou que não há uma relação direta entre os indicadores aqui delimitados como controle e o apurado pela mensuração do desempenho. Equivale dizer que, inicialmente, os dados levantados no período de estudo, não apresentaram relação direta entre os municípios que gastam mais pelo volume de recursos destinados pelo MDE e os padrões de qualificação docente, mensurados pelo IAFD. No seguinte cenário, estes resultados não apresentaram evidências de relação direta com o desempenho apresentado no ensino fundamental, aqui ilustrados pelo TA.

Um dos requisitos que mais colaboram no avanço dos processos de *accountability* aplicados à Educação, é a condição de prover qualificação mais elevada e correlata dos professores quanto às disciplinas que ministram em sala de aula. A gestão responsável pelos

espaços escolares, se constitui no agente que deve mapear essas distorções e prover junto ao chefe do Poder Executivo, soluções para que seja possível estabelecer condições plausíveis de qualificação docente, e ainda, melhor adequar a distribuição dos professores nas disciplinas que estejam mais próximas do seu eixo de formação.

Este pilar de apoio da tríade, que forma a *accountability*, tem em sua finalidade básica as informações que podem ser utilizadas na gestão dos espaços escolares, como forma de melhor moldar seus processos de seleção por concurso público, ao buscar implementar nas diretrizes das provas de títulos, a vinculação na busca por professores formados nas áreas de carência docente, como melhor condição de qualificar estes espaços.

Sob o terceiro vértice foi mapeado o desempenho no ensino fundamental, por meio dos indicadores agrupados pela taxa de aprovação, IDEB anos iniciais e anos finais, IDESE e IFDM. Nesse conjunto foram considerados requisitos necessários para o entendimento sobre os parâmetros aqui tomados, como forma de realizar o fechamento do ciclo da *accountability* voltada às questões da Educação.

Os índices gerados sob o terceiro vértice apresentaram as métricas mais baixas do levantamento realizado, sendo que no conjunto, o que mais pesou na pontuação foi a apuração muito distante entre as metas projetadas e apuradas por meio do IDEB, nos anos finais, seguido pelas taxas de aprovação que foram afetadas pelas elevadas taxas de reprovação, identificadas no ensino fundamental.

Pelos dados levantados, as fragilidades encontradas no que se refere a mensuração do ensino, aqui caracterizada pela responsabilidade do poder municipal, dão conta que há necessidade de melhoria no sistema que acaba por assumir caráter impositivo, como medida nos processos avaliativos direcionados aos alunos e, quando conjugados, revelam um elevado grau de reprovação, fortemente ocasionado por fatores que permeiam o ambiente interno e externo da sala de aula, pelo já discutido nesta tese.

Ficou evidenciado no que tange as medidas avaliativas, em que prevalecem mecanismos já insuficientes para dotar os alunos de condições necessárias a produzirem resultados mais equalizados e em patamares mais elevados, ainda não se constitui em fator que tenha gerado aprendizado nos níveis de avaliados e avaliadores, uma vez que as distorções encontradas invocam uma falta de sintonia entre o desempenho e controle, de modo que a transparência pouco contribuiu nesse processo.

Ao assumir o posicionamento de que medidas de desempenho não devem assumir caráter punitivo, mas sim de aprendizado, essa métrica ainda não obteve um avanço significativo no que se refere aos padrões de qualidade do ensino, evidenciadas por meio da *accountability*. O caráter punitivo na responsabilização dos gestores da educação, acabam por forçar o cumprimento único e exclusivo das regras legais, não permitindo o aprendizado sobre os resultados, nuance essa muito criticada por Afonso e que se configura no cenário brasileiro, devido as fortes imposições que são colocadas como prioridades no campo educacional.

Os indicativos apurados nos municípios da amostra, se observados com critérios mais qualitativos, poderiam contribuir na reorganização do planejamento relativo à área da Educação afim de gerar resultados mais otimizados.

Ao inserir métricas que contém em seus blocos, variáveis que mapeiam o ensino, no caso do IDESE e IFDM, apesar da maioria dos sete municípios estarem em posições que indicam um certo avanço no desenvolvimento municipal, não é o suficiente para elevar a média do vértice desempenho do ensino. Então, neste caso, os municípios não geraram resultados satisfatórios que reforçassem uma apuração mais elevada nos demais quesitos que compreendem o contexto aqui levantado.

Em que pese a transparência como quesito norteador na divulgação das informações, como forma de tomar a prestação de contas dos gestores, nas mais diversas áreas de atuação governamental; o controle como forma de estabelecer as regras de acompanhamento das diretrizes e normas e, por fim, o desempenho como eixo que define o termo qualidade no ensino, ficou evidenciado que não há entrelaçamento suficiente quanto aos indicativos da tríade na composição das políticas públicas no campo educacional, especialmente por tratar-se de área complexa.

Ao considerar a hipótese lançada no capítulo da introdução, de que os mecanismos inseridos pelo Estado-avaliador, sob o vértice da tríade aqui exposta, à medida que são implementados acabam melhorando a *accountability* na Educação, se comparadas as reflexões dadas por Afonso em suas pesquisas ao contexto encontrado nos municípios estudados, os mecanismos institucionalizados ao longo do tempo não acabaram favorecendo a proximidade do tema com os índices apurados nesta tese.

Incidem ainda alguns questionamentos que merecem aprofundamento posterior, no que se refere ao aqui debatido: Quais os motivos que levam o município de Casca apresentar os melhores índices nos blocos aqui estudados? Os resultados gerados pelo IAFD dão conta que

os professores apresentam uma formação considerada média, porque o IDEB nos anos finais apresenta índices baixos? Se historicamente a educação foi mais facilitada aos que pertenciam às famílias mais ricas, o cenário foi alterado em que proporção nos últimos anos? Como as políticas educacionais podem gerar melhor efeito junto aos municípios brasileiros que estão localizados em regiões tão diferentes no país? A *accountability* voltada à educação é de compreensão dos gestores municipais e como poderia ser mais difundido nesse meio?

Os princípios que norteiam a abordagem aqui exposta, presumem o aprendizado coletivo, baseado nos mecanismos de transparência, da participação coletiva dos envolvidos em todas as fases avaliativas, da resolução de conflitos que permeiam os envolvidos nos processos de *accountability*, da construção de uma agenda educacional voltada à elevação dos patamares de desempenho no ensino, da compreensão dos processos que envolvem o contexto da gestão da Educação e, especialmente, da capacidade em promover um novo significado no papel de atuação do Estado, mais voltado às questões centrais que afetam o complexo cotidiano do ensino.

A presunção do Estado atuante como provedor dos serviços públicos, transcende aos fatores que estão relacionados aos recursos públicos colocados à disposição por meio do orçamento, mas encontra-se vinculado ao posicionamento mais voltado aos aspectos coletivos e qualitativos dos eixos essenciais ao desenvolvimento, os quais são descritos na Constituição Federal de 1988, como serviços públicos efetivos e com qualidade como direito do cidadão, dentre elas, está descrita a Educação.

Estimula-se aqui a continuidade de estudos que invoquem novos debates e ampliem o contexto da temática abordada, como forma de serem lançadas novas contribuições à pesquisa, especialmente no âmbito do curso de Doutorado em Educação, junto ao respectivo Programa de Pós-Graduação, na UPF, uma vez que não se esgotam aqui as arguições e os questionamentos que surgirão no decorrer da leitura desta tese.

REFERÊNCIAS

ABEB, Anuário Brasileiro da Educação Básica. Editora Moderna, 2016. Acesso: 06 de novembro 2017. Disponível em: <http://www.moderna.com.br/institucional-2/politicas-publicas-educacionais>

_____. Anuário Brasileiro da Educação Básica. Editora Moderna, 2018. Acesso: 14 de setembro 2018. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudoSite

AFONSO, Almerindo J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da Regulação Supranacional. **Educação & Sociedade.** Ano XXII, no 75, Agosto/2001.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação.** n. 13, p. 13-29, 2009. Acesso em 10 março 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n13/13a02.pdf>

_____. (a) Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **RBP AE.** v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

_____. (b) Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. **Estudos em avaliação educacional.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas. v. 21, n. 46, maio/agos. 2010. Acesso em 27 setembro 2017. Disponível em <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2016>

_____. **Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares.** IN: Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo. Maria Palmira Alves, Jean-Marie de Katele (Orgs), Porto/Portugal: Porto Editora, 2011.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação,** v. 18, n. 53, abr.-jun. 2013.

_____. Monográfico: El campo de las políticas de evaluación y *accountability* en educación: para una reflexión más densa. **Profesorado, Revista de curriculum y formacion del profesorado.** ISSN 1138-414X, ISSN e 1989-639X, 2016. Acesso: 12 abril 2017. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/53301>

ALVES, Thiago. **Avaliação na administração pública: uma proposta de análise para as escolas públicas de educação básica.** Dissertação apresentada curso de Mestrado em Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo (USP), 2007.

ANDERSON, Jo Ane. *Accountability in Education.* IN **Education policy series.** UNESCO, International Academy of Education, 2005.

ANDRADE, Dalliane V.; VASCONCELOS, Natália V.; HEKIS, Hélio R.; QUEIROZ, Jamerson. *Disclosure e accountability na gestão pública: uma investigação sobre a evidenciação de recursos para educação no Estado do Rio Grande do Norte.* **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC – Florianópolis,** v. 10, n. 28, p. 27-39, dez./mar. 2011.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: a teoria à prática** – edição atualizada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Revista Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, out.-dez. 2010.

ARTONI, Carla Baraldi. **Relação entre perfil socioeconômico, desempenho escolar e evasão de alunos: Escolas do campo e Municípios rurais no Estado de São Paulo.** Dissertação apresentada curso de Mestrado em Administração de Organizações. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo (USP), 2012.

ATLAS/RS. Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Acesso: 22 Fev 2018. Disponível em <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>

BARROS, Gilvander F; LIMA, Maria das Graças S. Recursos financeiros para a educação: dez perguntas que não podem calar. **Revista Iato & sensu**, Belém, v. 4, n. 1, p. 3-5, out, 2003.

BEVILAQUA, Clóvis. **Conceito de estado.** Revista da Faculdade de Direito da USP, 1930. Acesso: 04 Abril, 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdsp/article/viewFile/65257/67862>

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. LDB - **Lei de Diretrizes Básicas da Educação.** 1996. Acesso: 03 de maio 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF/2000. Acesso: 11 Fev 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

_____. Emenda Constitucional 19/1998. Acesso em 29 março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

_____. Lei da Transparência - Lei 131/2009. Acesso: 18 Março 2016. Disponível em: http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Lei_Complementar_n_131_2009.pdf

_____. Lei de Acesso a Informação – LAI 12527/2011. Acesso: 16 Abril 2016. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>

_____. Emenda Constitucional 95/2016. Acesso: 29 Setembro 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

_____. Constituição Federal de 1988. Acesso: 06 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm

_____. Lei 4320/1964. Acesso em 22 junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público.** v. 47, n. 1, jan./abr., 1996.

- CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; GIL, Juca; MINHOTO, Maria A. Pedra. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **RBPAE**. v.25, n.2, p. 341-363, mai./ago. 2009.
- CARVALHO, Ailton M.; TOTTI, Maria Eugênia F. A responsabilização fiscal nos municípios brasileiros. **Revista Caminhos da Geografia**. v. 9, n. 14, p. 98-106, Fev/2005.
- CHIRINÉA, Andréia Melanda. Mecanismos De Regulação para a Educação no Brasil: Contribuições para o debate. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v.12, n1. pg. 168-189, Jan – Mar. 2017. Acesso: 15 junho 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9102> .
- CURY, Carlos Roberto; HORTA, José Silvério; FÁVERO, Osmar. **A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional**. IN: A Educação nas constituintes brasileiras (Livro eletrônico): 1823-1988. Autores Associados: Campinas, São Paulo, 2014.
- DARMOHRAJ, Adrian, *et al.* **Nuevas tecnologías de información en el sector público**. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, Argentina, Março 2001.
- DORN, Sherman. The Political Legacy of School Accountability Systems. **Education Policy Analysis Archives**. Arizona State University. Vol. 6, N 1, Jan. 02, 1998. Acesso: 26 Nov. 2017. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED426451>
- ELLIOTT, Jonh. La reforma educativa en el Estado evaluador. **Revista Perspectivas**, vol. XXXII, n° 3, septiembre 2002. Acesso: 02 Maio 2018. Disponível em: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/elliots.pdf>
- FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Coredes**. 2015. Acesso em: 02 dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>
- _____, **Idese**, 2018. Acesso: 27 out 2017. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/>
- FIRJAN. Acesso em: 03 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/pagina-inicial.htm>
- FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FNDE. Acesso em: 10 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>
- FONTELES, Lia Silva; MARQUES, Anízia Araújo N.; MELO, Maria Alice. Gestão da educação infantil em São Luis, Maranhão: o público e o privado. **Revista de Educação PUC Campinas**, Campinas, 17(2):191-203, jul./dez., 2012
- FRENCH, Dan. Massachusetts Consortium for Innovative Education Assessments: Creating a Grassroots Accountability System to Leverage State Policy Change. **Education policy analysis archives**. Arizona State University. Vol 26, n 16, January, 29, 2018. Acesso: 28 Fev 2018. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ1169472>
- GATTI, Bernardete. A construção metodológica da pesquisa e educação: desafios. **RBPAE**. v. 28, n. 1, p. 13 – 34. Jan/Abr 2012.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. Reimp. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática**: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo (USP), 2007.

GUIMARÃES, José Luiz. Do FUNDEF ao FUNDEB: uma breve reflexão sobre as recentes mudanças no financiamento da educação brasileira. **Textos: Objetos educacionais**, 2010. Acesso: 08 de abril 2015. Disponível em: <http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/35>.

HYPOLITO, Á. M. Políticas curriculares, estado e regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez.2010.

IBGE. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>

INEP. Acesso em: 21 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade Civil, Representação e a dupla face da *Accountability*: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan./Abr. 2008.

LINO, Élide Maria Loureiro; BORGES, Vander de Oliveira. **Módulo Fundeb**: Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2009.

LOUZADA, Virgínia. *Accountability* e Educação Básica na Rede Municipal Carioca: Contribuições para o debate sobre qualidade na Educação. **Periferia: Educação, Cultura e Comunicação**. v.6 n.2 jul-dez 2014.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2012.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *Accountability* na Educação: Desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013.

_____. Estado Avaliador, *Accountability* e Confiança na Instituição Escolar. **Revista Educação e Políticas em Debate**. v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013.

MINTO, Cesar A, *et al.* **Política educacional**: impasses e alternativas. Romualdo P. de Oliveira (Org.). 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1998.

MWITA, John Isaac. A systems-based approach to public service quality. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 13, n. 1, 2000, p. 19-37. Acesso: 23 de Abril 2017. Disponível em: www.emerald-library.com .

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa?. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31, p. 25-40. 1991.

OCDE. Acesso em: 01 de março de 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/>

PARCERISA, Luis; FALABELLA, Alejandra. La Consolidación del Estado Evaluador a Través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno. **Education policy analysis archives**. Arizona State University. Vol 25, n 89, Agos, 21, 2017. Acesso: 10 Fev 2018. Disponível: http://www.academia.edu/34284536/La_Consolidaci%C3%B3n_del_Estado_Evaluador_a_Tr

[av%C3%A9s de Pol%C3%ADticas de Rendici%C3%B3n de Cuentas Trayectoria Producci%C3%B3n y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno](#)

PECK, Craig. Paradigms, Power, and PR in New York City: Assessing Two School Accountability Implementation Efforts. **Education Policy Analysis Archives**. Vol. 22, n 114, Dez, 2014. Acesso: 18 Set 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2750/275031898102/>

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Acesso em: 03 de março de 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

RAMOS JÚNIOR, Hélio Santiago. **Princípio da eficiência e governo eletrônico no Brasil: o controle da administração pública pelo cidadão brasileiro**. Acesso: 22 de Maio 2017. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/viewFile/2014/30660>

RESENDE, Guilherme Mendes; CAMARGO, Reinaldo S. de; MATA, Daniel. **Uma análise da Educação nos Municípios Brasileiros no período 1991-2000**. IN Dinâmica dos municípios. Brasília: IPEA, 2007.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v.1, n.1, p. 24 – 40, jan./abr. 2005.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008. Acesso em 04 Set 2018. Disponível em <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducao/article/view/108/96>

SCHEIDER, Marilda Pasqual; ROSTIROLA, Camila. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **RBPAE**. v. 31, n. 3, p. 493 - 510 set./dez. 2015.

_____; NARDI, Elton L. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do estado-avaliador? **Revista Educação Temática Digital**. Campinas, SP. v.17, n.1, p.58-74 jan./abr.2015.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SEPLAG. Acesso em 05 de maio de 2018. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/inicial>

SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4ª ed., Revisada e atualizada. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Agnaldo B.; NASCIMENTO, João Carlos; FERREIRA, Augusta; LIMA, João Ricardo. **Accountability para a Gestão de Verbas da Educação Pública em Municípios Brasileiros: Análise com Envoltória de Dados (DEA)**. Anais do 6º Congresso UFSC de Crontoladoria e Finanças e 9º Congresso Iberoamericano de Contabilidad e Gestion. UFSC, 2015.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: Aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 39-56, jan./mar. 2006.

STN. Acesso em: 01 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

STOSICH, Elisabeth L; BAE, Soung; SNYDER, Jon. Redesigning Assessment and Accountability: An Introduction. **Education Policy Analysis Archives**. Arizona State University. Vol 26, n 7, January, 29, 2018. Acesso: 19 Mar 2018. Disponível: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/3666>

SUDBRACK, Edite Maria; COCCO, Eliane Maria. Avaliação em larga escala no Brasil: Potencial indutor de qualidade? **Roteiro**, Joaçaba, v. 39, n. 2, p. 347-370, jul./dez. 2014.

TCE. Acesso em: 05 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>

TOLEDO JR, Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciqueira. O processo orçamentário municipal à vista da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do Direito Administrativo**, n. 224, p. 169-182, Jan-jul 2001.

UNESCO, Equidade e Financiamento da Educação na América Latina. Brasília, Unesco, IPE, Buenos Aires, 2002.

VAN ZANTEN, Agnès (Coord). **Dicionário de Educação**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2011.

VARELA, Patrícia Siqueira. **Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público municipal de saúde** – um estudo de caso. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Universidade de São Paulo (FEA-USP), 2004.

VITELLI, Ricardo Ferreira. **Políticas Públicas estaduais e os indicadores de qualidade no ensino médio: correlações e consequências**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2017.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **Financiamento da educação no Brasil (1990 – 2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista (Campus Marília), São Paulo, 2013.

YANNOULAS, Sílvia Cristina; SOUZA, Camila Rosa Fernandes de; ASSIS, Samuel Gabriel. Políticas educacionais e estado avaliador: uma relação conflitante. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, 15(2): 55-67, jul.-dez./2009.

ZAPATA, Gonzalo; FLEET, Nicolas. Mercado, rendición de cuentas e información pública em educación superior. **Estudios pedagógicos**. XXXVIII, vol. 38, nº 2, 259-276, 2012. Acesso em 25 março 2018. Disponível em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052012000200016

CIP – Catalogação na Publicação

- S237e Santos, Sandra Regina Toledo dos
O Estado-avaliador no financiamento do ensino fundamental : um olhar sobre o enfoque da *accountability* aplicada à educação em municípios do Corede Produção/RS / Sandra Regina Toledo dos Santos. – 2019.
159 f. : il. ; 30 cm.
- Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2019.
1. Políticas públicas - Avaliação. 2. Estado. 3. Aprendizagem. 4. Ensino fundamental. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientador. II. Título.

CDU: 37.014.5

Catalogação: Bibliotecária Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569