

O CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E FORTALEZA: UM PANORAMA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL, COM FOCO NAS TRANSFORMAÇÕES RECENTES QUE AFETARAM FORTALEZA

Rebeca Talia Ximenes Parente¹; Natielly de Almeida Santiago²

¹ Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE, Brasil. E-mail: beca.ximenesp@gmail.com

² Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE, Brasil. E-mail: santiagonatielly@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de analisar os principais momentos do contexto histórico e político das políticas educacionais no Brasil com ênfase nas repercussões do desenvolvimento destas políticas no município de Fortaleza. Para isso, é utilizada a metodologia da análise bibliográfica em material especializado e análise de conteúdo de documentos oficiais do Ministério da Educação, Banco Mundial e no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SAEB) em busca de identificar as configurações históricas da política brasileira e, delineia-se um estudo de caso sobre as transformações que implicam na política de avaliação do Município de Fortaleza. O texto destaca a trajetória das políticas atreladas ao movimento histórico das exigências do capital e o do neoliberalismo no país, que têm como resultado a implementação das políticas de *accountability* nas avaliações, em busca da responsabilização dos dados e a gestão de resultados nas escolas.

Palavras-chaves: Políticas Públicas em Educação; Avaliação em larga-escola e Neoliberalismo.

Introdução

O contexto histórico e político da educação brasileira deste trabalho faz um recorte dos anos 90 aos dias atuais, nesse percurso destaca-se como marco a evolução histórica educacional a partir dos anos de 1990 (Itamar Franco - Fernando Henrique Cardoso), com a implementação do Plano real e a com a política de modernização e industrialização do país. Este artigo tem o objetivo de analisar os principais momentos do contexto histórico e político das políticas educacionais no Brasil com ênfase nas repercussões do desenvolvimento destas políticas no município de Fortaleza.

Este período destaca-se pela a entrada do Brasil no capitalismo industrial em que os investimento educacionais buscavam preparar o cidadão para o novo mundo do capital, em seguida temos o movimento de descentralização da responsabilidade da educação do governo, a profissionalização do ensino com a Ditadura militar e o período de redemocratização com a influência do Banco Mundial com estratégias de recuperação de aprendizagem condicionando os empréstimos aos resultados das avaliações em larga-escala.

As políticas sociais e educacionais desenvolvidas neste período brasileiro previram a implementação de um Estado neoliberal, com cortes de gastos, privatizações e descentralização do Estado. Com o discurso pela modernização do estado, no Brasil, na década de 1990, os princípios neoliberais impulsionaram a construção das políticas delineando-se no país uma série de ajustes à demanda do capital e a influência de Organizações e Organismos Internacionais¹ no país. O Estado Ajustador (CARVALHO, 2018) conflue diretamente com o Estado Democrático de Direito, uma vez que os ajustes financeiros e políticos que visam a acumulação do capital incorporam políticas ultraliberais que repercutem em políticas sociais de caráter assistencialista e colocam o país em dependência financeira aos Organismos Internacionais.

A influência destes organismos na educação reflete-se na cultura avaliativa disseminada no Brasil a partir das reformas educacionais dos anos 1990, que repercutiram em leis - com seus processos de regulação e regulamentação - que se voltam às diretrizes gerencialistas, com seus valores assentados na lógica do setor privado e pelas orientações de organismos multilaterais (Schneider; Nardi, 2019).

¹ a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial (BM) entre outros.

A repercussão disso é a aplicação censitária de avaliações nas escolas públicas nos estados brasileiros, conformados aos parâmetros da accountability educacional. Isso reverbera na implantação de políticas, ditadas pela Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC-CE), que condicionam cada vez mais o avanço dos investimentos públicos aos ranks (resultados) de escolas e estudantes no desempenho nas avaliações, a partir de uma política de responsabilização, prestação de contas, avaliação e informação.

A partir dessas contribuições, este artigo busca compreender as repercussões históricas destes processos no Estado do Ceará, sobretudo no Município de Fortaleza. O ajuste às demandas dessas políticas no Estado do Ceará apresenta-se como um ‘*caso de sucesso*’. Em relação aos estados do Nordeste, a rede pública do Ceará apresenta um Ideb de 6,1 com taxa de aprovação de 96,5%. Com isso, o município de Fortaleza em 2023, a alfabetização teve um crescimento de 32 pontos em relação a 2022. 93,9% dos alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental da Rede Municipal de Fortaleza foram alfabetizados na idade certa.

Assim, este trabalho busca analisar e investigar a conjuntura sócio-política que permeia este processo, pois, compreende-se a necessidade de analisar o caminho percorrido e os dilemas educacionais que o Brasil enfrentou nos últimos anos, sobretudo a influência do estado neoliberal para inferir sobre as políticas educacionais e suas consequências para educação.

2. Revisão histórica das políticas educacionais brasileiras e o neoliberalismo: Redemocratização, Consenso de Washington e Plano Real

A redemocratização do Brasil, no final da ditadura militar, foi marcada pela retomada de direitos e pela pressão popular. A mobilização da sociedade civil exigia a ampliação dos direitos sociais, entre eles, o direito à educação. A nova constituição, promulgada em 1988, estabeleceu uma série de avanços nos direitos sociais, e para educação estabeleceu a obrigatoriedade de investimentos mínimos pela União, dos estados e dos municípios, reforçando o papel do Estado como garantidor de direitos.

Nesse cenário, a participação civil se aproximou da construção de um Estado Ampliado (Gramsci, 2001, p.46) uma vez que o espaço de luta ideológica proporcionou o mínimo das relações dialéticas entre sociedade política e sociedade civil.



O autor supracitado descreve que o Estado, nessa perspectiva, como uma ‘hegemonia acobertada pela força’, isto é, como uma ditadura de um grupo social sobre os demais, mas exercida não apenas pelo aparelho coercitivo, e sim também pelas organizações da sociedade civil. Dessa forma, o financiamento da educação se estruturou sob uma lógica de justiça social e equidade, em oposição à uma lógica mercantilizada.

Entretanto, logo depois, em 1990, a política no Brasil foi marcada pela adesão à agenda do Consenso de Washington e a abertura irrestrita da economia. Nesse período o Brasil é inserido fortemente no capitalismo financeirizado, em relação ao agronegócio e a mineração, e desenvolve uma dependência financeira ainda maior, pois tem a sua acumulação financeira regada a alta taxas de juros e volta a ser um exportador de commodities.

Neste momento, o chamado Consenso de Washington, formulou um conjunto de reformas orientadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, as quais pregavam o ajuste fiscal, a redução da atuação estatal e a busca por maior eficiência na gestão pública. O Estado, por sua vez, expressa-se em os modos de produção da sociedade civil e a dinâmica das relações sociais, nesse sentido a globalização econômica e o avanço do capitalismo reverbera-se em um Estado de ajustes financeiros e políticos tendo em vista a acumulação de capital. Segundo Carvalho (2018):

No capitalismo global, o Estado desenvolve um intervencionismo funcional ao padrão de acumulação e formas de valorização do capital nos circuitos da mundialização com dominância financeira. É o Estado Ajustador que ajusta e ajusta-se aos ditames da acumulação rentista, em seus nexos e mediações com a acumulação produtiva e acumulação por espoliação. (Carvalho, 2018, p.36).

Nessa perspectiva, o Estado como Estado Ajustador, produz suas políticas em torno do capitalismo global e marca em seus setores a influência econômica mundial e os princípios neoliberais.

No campo educacional, tais princípios foram incorporados por meio de políticas de contenção de gastos, avaliação de desempenho, racionalização de recursos e privatizações indiretas. A aprovação da Lei de Diretrizes Bases da Educação (1996) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, 1996) são exemplos de como o financiamento da educação passou a ser mediado por critérios técnicos, com ênfase na eficiência e na responsabilização dos gestores e professores.



Essas medidas reforçaram a lógica da responsabilização e da padronização por meio de avaliações em larga escala refletindo na implementação de políticas neoliberais de *accountability*² na educação. A *accountability* neste período reflete também em uma análise crítica do seu real sentido em função da estrutura capitalista. Menezes (2023, p.779) discute que:

A *accountability* educacional, ao caminhar a pari passu com estes elementos viabiliza o jogo de interesses político-econômicos dos grupos hegemônicos (internacionais, nacionais e locais), moldando a democracia como instrumento de consolidação da ordem excludente. (MENEZES, 2023, p. 779)

Neste sentido, a *accountability* aqui passa a ser implementada também na perspectiva de garantir a manutenção de controle do Estado, uma vez que por detrás do discurso da transparência e eficiência, essa ferramenta se desdobra no cotidiano como controle e reforço de práticas excludentes que reafirmam políticas neoliberais na educação.

Por conseguinte, neste contexto econômico, o Plano Real, no final do século XX, foi marcado por profundas mudanças no mundo do trabalho, à serviço do capital e de uma globalização econômica, que consolidava a posição do Estado para um Estado Neoliberal. De acordo com Acácia Kuenzer:

Esta é a lógica das novas relações entre capital e trabalho em tempos de mundialização do capital e reestruturação produtiva, viabilizadas por Estados do tipo neoliberal. Não se trata, portanto, de mera disfunção de efeitos passageiros, mas da própria possibilidade de acumulação do capital, posto que a reestruturação produtiva se alimenta e se mais se dinamiza quanto mais produz o seu contrário: o trabalho precarizado. (Kuenzer, 2006, p.14).

O trabalho precarizado, citado pela autora, se vincula às demandas do capital frente às necessidades da sociedade civil. O que antes era posto no período de redemocratização, agora é revestido de práticas de ajustes ao capitalismo financeirizado em todas as áreas dos direitos civis. Pois, o Plano Real e sua estabilidade econômica, reforça o que se desenhou nos momentos históricos anteriores: austeridade fiscal e ajustes.

Na educação, criação do novo Fundef, agora chamado FUNDEB (Fundo de Manutenção da Educação Básica) neste período definiu a redistribuição de recursos por meio da vinculação de financiamento a metas e indicadores por meio de critérios quantitativos, atrelados a lógica da eficiência e controle da gestão de resultados. Dessa forma, assim como

² A *accountability* nas avaliações educacionais é implantado nos Estados Unidos como um modelo para medir índices de qualidade da educação por meio de testes cognitivos dos alunos. Dessa forma, faz parte da sua conjuntura as avaliações em larga escala, rankings, incentivos, comparações de índices e publicação de resultados é o termo utilizado para designar a padronização de resultados. Entretanto, os estudos recentes interpretam a *accountability* como um fenômeno educacional amplo, que ganha vertentes múltiplas dentro da análise do campo educacional.

todo o contexto econômico brasileiro, percebemos como o neoliberalismo se infiltrou gradualmente nas políticas educacionais brasileiras, reconfigurando o papel do Estado e redefinindo os sentidos do financiamento público da educação, o que reflete nas políticas de avaliação.

3. As políticas de avaliação, a *accountability* educacional e o modelo neoliberal

A Nova Gestão Pública colocou a avaliação como elemento constitutivo desse processo e esta, tornou-se exigência de organismos internacionais, como o Banco Mundial (Gussi e Oliveira, 2015). O Banco Mundial apoia estratégias de recuperação de aprendizagem condicionando os empréstimos aos resultados das avaliações em larga-escala. No Brasil, em 1990, por meio da Conferência Mundial para Todos, o banco firmou o compromisso de erradicar o analfabetismo condicionando o financiamento aos resultados das avaliações. Corroboram para a implementação de reformas institucionais e administrativas cobrando dos governos mais atenção e mão de obra para educação, que deve formar este indivíduo com habilidades possíveis para o mercado do trabalho.

Dessa forma, estes organismos influenciam na criação de Leis e Diretrizes para educação do país que culminam na emergência capitalista de produtividade, na formação de professores e de alunos competentes (Shiroma; Moraes e Evangelista, 2011).

A ascensão das políticas neoliberais redefiniram o papel do Estado na educação. A ideia de que a educação deve ser eficiente, produtiva e mensurável se consolidou como um pilar central dessas políticas, com ênfase na *accountability*. Entretanto, este mecanismo, sob a ótica de controle capitalista revela uma nova roupagem de controle que vai além de uma mera avaliação de desempenho. Segundo Ball (2005) as relações expressas nesta política se configura como um mecanismo de governança que molda comportamentos e atitudes, incentivando a conformidade às expectativas do sistema educacional:

A *accountability* educacional não é apenas uma questão de responsabilização, mas uma tecnologia de governo que transforma as relações entre os indivíduos e as instituições educacionais, promovendo a internalização de normas e comportamentos desejados. (BALL, 2005, p. 216)



Dessa forma, as avaliações reforçam a ideologia da responsabilização, controle de resultados, em contraponto a autonomia do estudante e a precarização do trabalho do professor. Segundo Ball (2005), a *accountability*, ao se tornar uma ferramenta de governo, transforma a relação entre as instituições educacionais e seus sujeitos, promovendo uma regulamentação das práticas pedagógicas. Nesse cenário, a liberdade para ensinar e aprender de forma criativa e contextualizada é gradualmente restringida e direcionada às demandas de índices e descritores educacionais.

A *accountability* educacional na nova gestão pública revela a mecanização dos processos educacionais nas escolas e a perspectiva mercadológica da educação. A avaliação, que antes pensada para contribuir de forma processual na aprendizagem dos alunos, os seus resultados se tornam dados a serem interpretados meramente para criação de *rankings* e se torna métrica de eficácia da qualidade educacional.

A responsabilização dos profissionais, por sua vez, revela uma preocupação excessiva ao focar exclusivamente no cumprimento de metas estabelecidas por esse sistema em detrimento da qualidade pedagógica e da diversidade das práticas educacionais.

4. Conclusões

O Estado do Ceará foi um dos precursores na implantação das políticas públicas de educação baseadas na gestão de resultados e na concessão de prêmios para escolas que atingem as metas individuais e se destacam por sua nota. O Governo do Estado criou o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Seus objetivos são semelhantes aos das demais avaliações de larga escala no país, pois busca identificar os processos de aprendizagem e avalia anualmente as escolas públicas a fim de fornecer subsídios e sondar a aplicação das políticas educacionais (CAED, UFJF, 2018).

Para estimular o desenvolvimento das escolas e o alcance de metas individuais, o governo distribui prêmios para beneficiar os melhores índices de desempenho, instituído pela Lei nº 15.923, de 15/12/15, o Prêmio Escola Nota Dez prevê recursos para as escolas públicas que: [...] tenham obtido, no ano anterior à concessão do mesmo, os melhores resultados de aprendizagem, expressos pelos Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa), Índice de Desempenho Escolar - 5º ano (IDE-5) e Índice de Desempenho Escolar - 9º ano (IDE-9). (CEARÁ, 2012) A premiação destina-se a 150 escolas que obtêm a média entre 8,5 e 10,0 com 90% dos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental Anos Iniciais atendidos pelo SPAECE.

Neste cenário o município de Fortaleza tem apresentado resultados “satisfatórios” nas provas do SPAECE. Em 2023, Fortaleza foi reconhecida com o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (Ioeb) 2023, alcançando a 2ª posição entre as capitais estaduais, atrás apenas de São Paulo. Além disso, 192 escolas municipais receberam o Prêmio Escola com Excelência em Desempenho (Pemed), totalizando mais de R\$1 milhão em premiações.³

A análise da política educacional em Fortaleza revela os tensionamentos entre o discurso da eficiência, a equidade social e os reflexos do neoliberalismo. Os avanços em indicadores como o IOEB e os prêmios de desempenho podem sinalizar melhorias na gestão e nos resultados escolares, entretanto permanece o desafio de superar a lógica tecnocrática da accountability, que tende a reduzir a complexidade do processo educativo a índices numéricos e a um sistema de bonificações.

Segundo Maroy (2013, p.323), “o Estado avaliador se apoia numa lógica de desconfiança institucional, substituindo a confiança profissional por mecanismos de verificação externa, rankings e recompensas”. Esse cenário é reforçado por políticas que tendem a culpabilizar os sujeitos escolares pelos baixos desempenhos, negligenciando os fatores estruturais que os condicionam. A realidade social dos estudantes, a estrutura das salas, o contexto social, a violência urbana e a qualidade da infraestrutura escolar são fatores os quais não são analisados pelos testes os quais padronizam o conhecimento dos estudantes e reduzem o processo escolar a uma ferramenta mercadológica do capitalismo, que deve por sua vez gerar bons resultados para o bom desenvolvimento do capital.

A política de avaliação em larga-escala revela-se na realidade escolar como um mecanismo de controle do Estado, responsável por redimensionar todo o cenário escolar. Nesse sentido, o trabalho do profissional (gestores e docentes) é pressionado mediante o atendimento dos descritores educacionais em detrimento da formação crítica e de uma educação emancipatória.

Nesta lógica capitalista o trabalho docente é regado pela burocratização e reestruturação produtiva que aumenta o processo de controle do sujeito. A alienação ocorre nas longas jornadas de trabalho, estresse, estranhamento, sofrimentos e desequilíbrios psíquicos. Este movimento chega sobretudo em primeira mão nas escolas públicas, pois estas estão arraigadas pela necessidade de se adequar às exigências do “novo mundo” do mercado;

³ Link da Reportagem com título: Fortaleza é o 2º lugar entre as capitais com maiores índices de Oportunidades na Educação Brasileira 2023. https://educacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/fortaleza-e-2o-lugar-entre-as-capitais-com-maiores-notas-no-indice-de-oportunidades-da-educacao-brasileira-2023/?utm_source=chatgpt.com

onde as reformas educacionais e políticas movidas pelo movimento empresarial da educação chegam primeiro.

Menezes (2023, p.115) contribui com essa crítica ao afirmar que “a accountability se converte num processo de mistificação, pois esconde suas determinações ideológicas e legitima uma responsabilização individualizante, descolada das reais condições do fazer educativo”. Nesse contexto, as bonificações e bons índices das provas dão espaço para reflexão sobre o real resultado das avaliações frente às demandas sociais das escolas participantes do SPAECE.

É importante refletir e inferir sobre a realidade escolar tendo em vista as tensões da accountability educacional. A avaliação utilizada como sinônimo de responsabilização, *ranking* e bonificação reduz os processos educacionais e especificidades sociais em torno da educação pública.

Portanto, os bons resultados do município de Fortaleza, devem ser interpretados de forma ampla em busca de compreender a realidade escolar e o real impacto produzido no cotidiano da escola. A avaliação e a gênese do seu objetivo (avaliar para contribuir nos processos educativos) por vezes é mistificada pelos processos ideológicos do capitalismo da prestação de contas e responsabilização. Assim, uma educação de qualidade deve ser pensada não apenas com base em resultados de teste, mas sim, em uma análise conjuntural de toda a estrutura educacional.

Referências bibliográficas

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539–564, set./dez. 2005

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.



CEARÁ. **Lei nº 15.923**, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. Fortaleza: Diário Oficial do Estado, 2015

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Democracia, Estado, Desenvolvimento e Conflitos Sociais: uma via analítica para pensar o Brasil contemporâneo na civilização do Capital. In: **Saberes e práticas em Ciências Sociais**: democracia, desenvolvimento, religião e gênero. São Luís: EdUEMA, 2018.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS**, 1, 2015, Brasília. Anais... Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

KUENZER, A. Z. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol27, n.96, out/2006, p.877-910. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 03 de março de 2025.

MAROY, Christian. **Estado Avaliador, accountability e confiança na instituição escolar**. Revista Educação e Políticas em Debate, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013.

MENEZES, Hermes Cláudio Mendonça. **A mistificação da accountability: processos ideológicos na realidade efetiva do mecanismo na educação**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2023.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Cecília Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. Política educacional. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, 4. ed.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de accountability em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. C. Ijuí: Ed.da Unijuí, 2019. 120 p.