MARIA HELENA DE AGUIAR BRAVO

Universidade de São Paulo
Faculdade de Educação

A política de avaliação do estado do Ceará de 2009 a 2018: interfaces com as políticas de avaliação do governo federal para o Ensino Médio

SÃO PAULO
2021

MARIA HELENA DE AGUIAR BRAVO

A política de avaliação do estado do Ceará de 2009 a 2018: interfaces com as políticas de avaliação do governo federal para o Ensino Médio

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ocimar Munhoz Alavarse

SÃO PAULO

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Bp

Bravo, Maria Helena de Aguiar
A política de avaliação do estado do Ceará de 2009 a 2018 - interfaces com as políticas de avaliação do governo federal para o Ensino Médio / Maria Helena de Aguiar Bravo; orientador Ocimar Munhoz Alavarse. -- São Paulo, 2021.
250 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2021.

1. Ceará. 2. Política de avaliação. 3. Avaliação em larga escala. 4. Avaliação educacional. 5. Burocracias públicas. I. Munhoz Alavarse, Ocimar, orient. II. Título.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar. **A política de avaliação do estado do Ceará de 2009 a 2018:** interfaces com as políticas de avaliação do governo federal para o Ensino Médio. 250 p. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

Aprovada em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ocimar Munhoz Alavarse Instituição: FEUSP
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Sofia Lerche Instituição: FGV
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Gladys Rocha Instituição: UFMG
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Maria do Carmo M. T. Cruz Instituição: Unicid
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Cláudia Oliveira Pimenta Instituição: FCC
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Em memória do meu velho pai e à minha velha mãe. Muito obrigada.

Agradecimentos

Ainda que a tese aqui apresentada seja reflexo de um percurso pessoal de estudo e amadurecimento, muitas pessoas fizeram-se fundamentais para esta conquista. Em primeiro lugar, tenho o dever de agradecer a todos os brasileiros e brasileiras, principalmente ao povo de São Paulo, que diariamente trabalham para financiar as instituições públicas de educação e que, com isso, financiaram também a minha formação ao longo de vários anos. Agradeço a todas essas pessoas que, muitas vezes sem terem a possibilidade de frequentar a universidade ou mesmo os níveis mais elementares da escolarização, ainda mais em tempos de Pandemia Covid-19, possibilitaram que eu concluísse mais esta etapa de formação.

Agradeço ao Prof. Ocimar Munhoz Alavarse, por todos os anos de trabalho, paciência, consideração, atenção e sabedoria que me fizeram chegar até aqui. Para além das suas orientações, leituras precisas e explicações minuciosas, agradeço também seu apoio nos momentos mais difíceis que enfrentei durante o percurso da tese, tanto pessoais, quanto profissionais. A forma humana e amiga com que ele exerce a orientação é inspiradora.

Agradeço ao Gepave e aos demais colegas da USP pela colaboração e por fazerem com que essa pesquisa seja resultado de um trabalho desenvolvido em conjunto. Em especial, agradeço à Claudia Oliveira Pimenta, ao Luis Soares Serrao, ao Paulo Arcas e à Raissa de Oliveira Chappaz por tudo o que me ensinaram durante esses anos. A Raissa, além de tudo, topou fazer longuíssimas reuniões semanais comigo, por muitos e muitos meses, para que chegássemos (ou não!) a uma ideia do que seria uma "Política de Avaliação".

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação da Feusp, na figura dos professores que colaboraram com as minhas reflexões e aprendizagens ao longo desses anos. Agradeço, em especial, à Profa. Adriana Bauer (Feusp), à Profa. Sandra Zákia Sousa (Feusp) e à Profa. Marta Arretche (FFLCH) pelas excelentes explorações realizadas durante suas aulas. Agradeço também ao setor de Pós-Graduação da Feusp pela prontidão e colaboração.

Agradeço à Profa. Gabriela Spanghero Lotta (FGV) e à Profa. Cláudia Oliveira Pimenta (FCC) que, gentilmente, aceitaram compor a minha banca de qualificação. Também agradeço à Profa. Sofia Lerche (FGV), à Profa. Gladys Rocha (UFMG), à Profa. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz (Unicid) e à Profa. Cláudia Oliveira Pimenta (FCC) que aceitaram compor banca de defesa como titulares e aos demais professores e professoras que aceitaram compor a banca como suplentes. Suas contribuições foram singulares e complexificaram o resultado desta pesquisa.

Agradeço à Fundação Carlos Chagas (FCC) pela bolsa de pesquisa concedida nos anos iniciais do doutorado que possibilitou com que eu trabalhasse ao lado de pesquisadores exemplares da área, aprendendo muito todos os dias. Agradeço especialmente à Profa. Angela Maria Martins, uma grande pesquisadora e amiga, a quem eu devo grande parte do meu desenvolvimento profissional.

Agradeço também à minha família, de sangue ou não, que sempre esteve ao meu lado em todos os momentos. Em especial, agradeço ao meu pai, que mesmo não estando mais nesse plano, sempre acompanhou e vibrou por todas as minhas conquistas; e à minha mãe, que sempre esteve disposta a me fazer um café, sentar comigo e ouvir tudo o que tinha a dizer sobre a vida, o universo e tudo mais. Agradeço às minhas irmãs que, entre trancos e barrancos, nunca soltaram a minha mão.

Agradeço às minhas amigas e amigos que sempre foram as melhores pessoas para se discutir uma ideia e elaborar caminhos para transformar o mundo em um lugar mais justo. Muitos também me ajudaram diretamente no percurso e elaboração desta tese. Muito obrigada.

Agradeço ao Thulio por todo o amor, incentivo, companheirismo e disposição para aprender sobre a vida junto comigo. A nossa parceria aumentou em tempos de Pandemia Covid-19 e, com certeza, a realização dessa tese tem total relação com o apoio dele.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pela bolsa de pesquisa concedida no âmbito do Processo Fapesp N 2017/21192-6, e destaco que as opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Por fim, gostaria de ressaltar que, apesar da dedicação para que esse trabalho saísse impecável, compreendo suas limitações e me responsabilizo por todas elas.

"Se quiser ir rápido, vá sozinho. Se quiser ir longe, vá em grupo."

Provérbio Africano

BRAVO, Maria Helena de Aguiar. **A política de avaliação do estado do Ceará de 2009 a 2018:** interfaces com as políticas de avaliação do governo federal para o Ensino Médio. 250 p. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

RESUMO

A adoção de expedientes de avaliação da aprendizagem em larga escala tem assumido papel cada vez mais central na gestão da educação tanto como iniciativa do governo federal brasileiro, quanto dos estados, sendo apresentada, adicionalmente, como instrumento capaz de promover a qualidade de ensino, no escopo do que se denomina "política de avaliação". Pode-se considerar que o Saeb, especialmente, a Prova Brasil e sua articulação com o Ideb, e o Enem, iniciativas do MEC, foram marcos de indução ou de reiteração, ainda que com reformulações, na incorporação desses expedientes e avaliação própria por parte dos estados, com elaboração de indicadores de qualidade educacional. Isto posto, o objetivo geral deste estudo voltou-se a compreender a relação estabelecida entre políticas públicas educacionais brasileiras nacionais e estaduais, tendo como foco as políticas de avaliação educacional para o Ensino Médio. Para tal, tomamos como objeto de análise a política de avaliação educacional do estado do Ceará, devido ao acúmulo do governo estadual nesta temática e a amplitude de tais políticas por ele desenvolvidas, e a política de avaliação do governo federal brasileiro, considerando seus vários programas e ações específicos, e suas vinculações com a melhoria da qualidade da educação, tendo como eixo de análise o discurso da burocracia pública. Por meio de uma abordagem qualitativa de pesquisa, com revisão da literatura, análise de documentos oficiais e realização de entrevistas, buscamos responder a seguinte pergunta de pesquisa: "Qual é a relação estabelecida entre políticas de avaliação da aprendizagem gestadas pela União e aquelas do governo do estado do Ceará, com vistas ao Ensino Médio, considerando os burocratas de médio escalão no processo de implementação dessas políticas?". A análise de conteúdo realizada revelou uma questão semântico-conceitual na área sobre a expressão "Política de Avaliação", com os sentidos e destaques, ou ausências, que circundam seu uso. Observou-se que, a depender da abrangência e do uso da "Política de Avaliação" estabelecida, esta pode extrapolar suas funções, se relacionando com políticas educacionais de outras ordens. Também se confirmou que os espaços de divergência entre as políticas de avaliação gestadas pelos estados e as sob responsabilidade da União residem em sua forma de implementação, pois, se por um lado o governo federal estabelece diretrizes condicionantes da agenda política dos entes federados, por outro, as unidades subnacionais e suas distintas capacidades técnicas e políticas, alteram tais condicionantes, o desenho das políticas e gerenciar sua tomada de decisão. Identificou-se que as avaliações nacionais repercutem mais nas redes do que a avaliação estadual e geram maior engajamento da comunidade escolar, contudo, a morosidade na divulgação dos resultados ainda faz com que os estados se debrucem na construção de iniciativas muito semelhantes aos do governo central, porém com maior celeridade nos processos. Também são feitas críticas aos desenhos uniformes dos programas educacionais gestados pelo governo federal pois estes, muitas vezes, estão deslocados das demandas regionais, fazendo com que os entes federados não consigam usufruir de seus benefícios com a autonomia necessária para adaptá-los à sua realidade. Observou-se, ainda, um movimento paralelo de desenvolvimento de tecnologias e sistemáticas de avaliação, tendo ora o governo federal na vanguarda, ora o estado do Ceará.

Palavras-chave: Ceará; Política de avaliação; Avaliação em larga escala; Avaliação educacional; Burocracias públicas.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar. **The assessment policy of the state of Ceará from 2009 to 2016**: relations with the Federal Government's assessment policies for secondary education. 250 p. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

ABSTRACT

The implementation of expedients of broad-scale learning assessment has been assuming an increasingly central role in the education management, as a Brazilian government initiative as well as the states', being additionally presented as an instrument for promoting education quality in the scope of such "assessment politics". Saeb, especially Prova Brasil and its joint with Ideb, and Enem can be considered initiatives from MEC (Ministry of Education and Culture), they are states' landmarks of induction or reiteration, even with reformulations, in the incorporation of such expedients and self-evaluation with the preparation of education quality indicators. That said, the overall objective of this study was to understand the relationship stablished between national and state public politics for the Brazilian education, focusing on the High School education assessment politics. To this end, we have taken the education assessment politics of the state of Ceará as the object of analysis due to the state government's accumulation on this scenario and the breadth of such politics developed by it, and the assessment politics of the Brazilian federal government, considering its various specific programs and actions, and their connection with the improvement of education quality, having the discourse of the public bureaucracy as an analysis axis. "What is the relationship stablished between the Union assessment politics and the state of Ceará government, thinking of High School, considering the mid-class bureaucrats in the process of such politics implementation?", this question was what we sought to answer through a qualitative research approach, with literature revision, analysis of official documents and interview conductions. The content analysis showed a semantic-conceptual matter in the area regarding "Assessment Politics", with directions and highlights – or absences, which round its use. It was noted that its functions can be extrapolated depending on the breadth and use of the "Assessment Politics", being related to the education politics from other orders. Also, it was confirmed that the divergency spaces between assessment politics managed by the States and those under the Union responsibility are still in their implementation aspect, because if the federal government stablishes conditioning guidelines of politics agenda of federated entities, on the other hand, subnational unities and its distinct political and technical capacities change such guidelines, politics design and they manage action taking. It was seen that national assessments have more impact on the education networking than the state's and cause more engagement to school community, however, the slowness in the results disclosure makes the states engage in the construction of initiatives that are more like the central government's, but with more nimbleness to the processes. Criticisms are also made to the uniform designs of educational programs managed by the federal government because they are often offset from the regional demands, which makes the federated entities not able to enjoy the benefits with an autonomy necessary to adapt it to their reality. It was also observed a parallel movement of technology development and systematic assessment, with either the federal government or the state of Ceará on avant-guard.

Key words: Ceará; Assessment politics; Large-scale assessment; Educational assessment; Public bureaucracy.

LISTA DE SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional de Alfabetização

Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica

Anresc – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

BAE – Burocratas de Alto Escalão

BME – Burocracia de Médio Escalão

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

BNI – Banco Nacional de Itens

BNR – Burocratas de Nível de Rua

CAEd/UFJF – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora

CDESC – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola

CF88 – Constituição Federal de 1988

Ceace – Célula de Articulação do Censo Escolar

Ceade – Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico

Ceape – Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico

Ceaps – Célula de Administração de Pessoas

Ceavi – Célula de Avaliação Institucional

Cecof – Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos

Cedep – Célula de Desenvolvimento de Pessoas

Cedet – Célula de Currículo e Desenvolvimento do Ensino Técnico

Cedie – Célula de Diversidade e Inclusão Educacional

Cedine – Célula de Disseminação de Informações Educacionais

Ceest – Célula de Estágios

Cefin – Célula de Gestão Financeira

Cegea – Célula de Gestão Administrativa

Ceged – Célula de Estudos, Gestão de Dados e Disseminação de Informações Educacionais

Cegee – Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais

Cegef – Célula de Gestão dos Programas e Projetos Federais

Cegem – Célula de Gestão de Materiais

Ceges – Célula de Gestão Escolar

CEGPE – Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais

Cejas – Centros de Educação de Jovens e Adultos

Celog – Célula de Logística

Cenor – Célula de Normas, Direitos e Vantagens

Ceorc – Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário

Ceped – Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais

Cepes – Célula de Estudos e Pesquisas

Cepro – Célula de Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil

Coade – Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem

Coafi – Coordenadoria Administrativo-Financeira

Coave – Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação

Codea – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem

COEDP – Coordenadoria de Educação Profissional

Coeti – Coordenadoria de Educação em Tempo Integral

Cogep – Coordenadoria de Gestão de Pessoas

Consed – Conselho Nacional de Secretários da Educação

Coped – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais

Copem – Coordenadoria de Cooperação com os Municípios

Crede – Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação

Daeb – Diretoria de Avaliação da Educação Básica

EAD – Educação a Distância

Edurural – Avaliação da Educação Básica no Nordeste Brasileiro

Encceja – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos

EF – Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

Feusp – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

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

Gepave – Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDE – Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo

IDE-Alfa – Índice de Desempenho Escolar - Alfabetização

IDE-5 – Índice de Desempenho Escolar - 5º ano

IDE-9 – Índice de Desempenho Escolar - 9º ano

IDE-Médio – Índice de Desempenho Escolar – Ensino Médio

Ideam – Índice do Desenvolvimento da Educação no Amazonas

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Idego – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado de Goiás

Idepe – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco

Iderj – Índice de Desenvolvimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro

Idesp – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

IDPB – Índice de Desempenho da Educação da Paraíba

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQE – Índice de Qualidade Educacional

IQM – Índice de Qualidade do Meio Ambiente

IQS – Índice de Qualidade da Saúde

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Mapp – Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários

MEC – Ministério da Educação e Cultura

Nudesi – Núcleo de Desenvolvimento da Escola I

Nudesii – Núcleo de Desenvolvimento da Escola II

Nuped – Núcleo Pedagógico

NUADM – Núcleo Administrativo

Nufor – Núcleo de Formação de Pessoas

Numov – Núcleo de Movimentação de Pessoas

Paic – Programa Alfabetização na Idade Certa

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCA – Professor Coordenador de Área

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PMMEB – Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica

Pnaic – Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional de Educação

Pisa – Programme for International Student Assessment

ProUni – Programa Universidade para Todos

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

Saep – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público

Saep – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau

Saep – Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná

Spaece – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará

Saresp – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

Seduc – Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

Sefor – Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza

Sispae – Sistema Paraense de Avaliação Educacional

Saerj – Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro

Saepe – Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco

Sige – Sistema Integrado de Gestão Escolar

Simave – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCT – Teoria Clássica dos Testes

TRI – Teoria da Resposta ao Item

VAF – Valor Adicionado Fiscal

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dimensões, variáveis de análise e suas descrições.....44

Quadro 2. Evolução do Spaece, por abrangência, série/ano e Nº de alunos avaliados.....109

Quadro 3. Legenda numérica dos elementos relacionados.....118

Quadro 4. Regulamentações de criação do Saeb, Enem e Spaece.....119

Quadro 5. Linha do tempo Saeb, Enem e Spaece (1998-2008).....120

Quadro 6. Linha do tempo Saeb, Enem e Spaece (2009-2018).....123

Quadro 7. Decretos relativos à estrutura organizacional da Seduc CE.....136

Quadro 8. Gerência Superior da Seduc CE (2007-2019).....137

Quadro 9. Órgãos de Execução Programática da Seduc CE (2007-2019).....139

Quadro 10. Órgãos de Execução Local e Regional da Seduc CE (2007-2019).....158

Quadro 11. Quantitativo de artigos da etapa de pré-análise.....233

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de artigos com o descritor “política de avaliação” (1997-2018).....40

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **17**

INTRODUÇÃO **20**

METODOLOGIA, DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS **25**

1. A EXPRESSÃO "POLÍTICA DE AVALIAÇÃO" E OS ATORES DA BUROCRACIA INSTITUCIONAL **38**

1.1 Definição de "Política de Avaliação" em Periódicos Acadêmicos Brasileiros (1997-2020) 39

1.1.1 Metodologia 42

1.1.2 Análise 46

1.1.2.1 Definição de política de avaliação educacional *49*

1.1.2.2 Política de avaliação e seus elementos de composição *59*

1.1.2.3 Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação *63*

1.1.2.4 Delimitando "Política de avaliação": algumas considerações *75*

1.2 Federalismo e políticas públicas de educação no Brasil 80

1.3 Burocracias públicas 85

2. AS NORMATIVAS DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM **92**

2.1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 92

2.2 O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 97

2.3 O Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará (Spaece) 105

2.4 Linha do Tempo das avaliações em larga escala 117

3. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO CEARÁ E SUAS INTERFACES COM A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO **134**

3.1 Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007 a 2019) 135

3.1.1 Gerência Superior 136

3.1.2 Órgãos de Execução Programática 138

3.1.2.1 Coordenadoria de Planos e Políticas da Educação (Coped) *141*

3.1.2.2 Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea) *143*

3.1.2.3 Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem) 149

3.1.2.4 Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave) 151

3.1.2.5 Outros Órgãos de Execução Programática 157

3.1.3 Órgãos de Execução Local e Regional da Secretaria de Educação do Ceará 158

3.1.4 Parcerias com outras instituições, organizações e universidades..... 163

3.1.5 Apontamentos gerais sobre a Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará 166

3.2 Indicadores, índices e metas..... 166

3.2.1 A coleta de dados pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece)..... 167

3.2.2 A coleta de dados pelo Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola)..... 169

3.2.3 Elaboração de índices próprios 174

3.2.4 Apontamentos gerais sobre indicadores, índices e metas..... 181

3.3 Monitoramento de dados e de políticas educacionais 182

3.4 Políticas de bonificação, responsabilização e financiamento..... 187

3.5 Políticas de formação profissional e material didático..... 196

3.6 Relação da política do estado do Ceará com o governo federal..... 201

CONSIDERAÇÕES..... 209

REFERÊNCIAS 219

ANEXO I – Quantitativo de artigos da etapa de pré-análise 233

ANEXO II – Roteiros de entrevista 237

APRESENTAÇÃO

Este trabalho decorre de pesquisa mais ampla, anteriormente desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), coordenada pelo Prof. Dr. Ocimar Alavarse, que intencionava compreender o movimento de expansão das avaliações da aprendizagem em larga escala no âmbito das políticas educacionais e suas formas de utilização, considerando os diferentes níveis da federação.

A pesquisa anterior tinha a intenção de explorar as características das avaliações da aprendizagem em larga escala — estaduais e nacionais —, fazer uma comparação entre elas, investigar ações dos estados que não apresentavam essas avaliações, compreender suas "políticas de avaliação" e, por fim, estudar as relações desenvolvidas entre entes federados.

A presente Tese pretende contribuir com alguns desses elementos e, ainda, ampliar o campo da avaliação educacional, com ênfase na problematização sobre aspectos conceituais, como, por exemplo, aqueles em torno da expressão "política de avaliação", abarcando a implementação de políticas públicas educacionais e burocracias públicas. Dessa forma, apresentaremos um estudo que buscou compreender a relação estabelecida entre políticas públicas educacionais brasileiras estaduais e nacionais, tendo como foco as políticas de educação, em especial as de avaliação em larga escala, desenvolvidas pelo governo federal e pelo estado do Ceará, considerando seus vários programas e ações específicos, e suas vinculações com a melhoria da qualidade da educação, tomando como eixo de análise o discurso da burocracia pública.

Particularmente nos últimos 30 anos, devido à proliferação de iniciativas de avaliação da aprendizagem em larga escala por governos, observou-se uma **alteração** significativa **nas práticas de avaliação da aprendizagem**, em que o controle exercido pelo Estado sobre a avaliação da aprendizagem passou a ser feito mais diretamente. Anteriormente delegada pelo Estado somente aos professores — tidos como sujeitos privilegiados desse tipo de avaliação, ainda que estivessem subordinados a determinações, como, por exemplo, a forma de expressão da síntese avaliativa em notas ou conceitos em momentos pré-definidos —, agora, sem necessariamente excluir esse papel do docente, o Estado passa a avaliar diretamente a aprendizagem de seus alunos, via de regra, de forma padronizada e envolvendo um grande contingente de alunos e escolas, isto é, em larga escala.

Tal conceituação, inclusive, coloca a possibilidade de se considerar algumas políticas de avaliação da aprendizagem como "incompletas", por não ultrapassarem a medição de

proficiências sem critérios de julgamento, ou por se revelarem como políticas que, embora se apresentando como de avaliação da aprendizagem, no fundo, têm outro alcance, como avaliação de escolas ou de professores, ou mesmo para impor outras políticas, como aquelas de currículo; políticas que, apoiadas em resultados de avaliação da aprendizagem, têm objetivos distintos da organização dessa avaliação, utilizam seus resultados não para o uso pedagógico nas escolas, mas, sim, para avaliar outros objetos e, desse modo, pode-se compreender que a utilização de uma série de expedientes típicos da avaliação da aprendizagem está inserida em políticas educacionais, explicita ou implicitamente, com outras características e que respondem a problemas que transcendem à aprendizagem dos estudantes.

Busca-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: "Qual é a relação estabelecida entre políticas de avaliação da aprendizagem gestadas pela União e aquelas do governo do estado do Ceará, com vistas ao Ensino Médio, considerando os burocratas de médio escalão no processo de implementação dessas políticas?"

Na interface de dois entes federados com sistemáticas de avaliação da aprendizagem próprias, caracterizadas e problematizadas, será explorado o discurso de burocratas de médio escalão e sua possível discricionariedade em momentos de formulação e implementação dessas políticas relativas ao Ensino Médio. A preocupação com o poder discricionário é enfatizada pela consideração do efeito prático da concepção, expressa no discurso desses agentes. Considera-se que, por meio da narrativa dos entrevistados, seja possível acessar com maior profundidade o potencial alcance dessas políticas, para não mencionar que podem revelar o tipo de política, se educacional ou de avaliação da aprendizagem.

Para responder aos objetivos propostos, o presente estudo de abordagem qualitativa foi desenvolvido em três frentes distintas e complementares: i) revisão bibliográfica com foco nas discussões sobre concepções de Estado, políticas públicas, burocracia pública e avaliação educacional; ii) análise da documentação oficial que fundamenta as avaliações da aprendizagem em larga escala do governo federal e do estado do Ceará, composta pelo ordenamento jurídico do Saeb, do Enem e do Spaece; e iii) estudos de aprofundamento no município de Fortaleza.

No primeiro capítulo, inicialmente, será apresentada uma exploração da expressão "Política de Avaliação", com base na análise discursiva de 84 artigos publicados em revistas nacionais da área da educação e classificadas pelo Qualis 2013-2016. Na sequência, discute-se sobre federalismo e de que forma este modelo condiciona as políticas de educação no Brasil, com influências sobre as políticas de avaliação. Por fim, são exploradas as compreensões acerca dos

burocratas públicos, dos diferentes níveis da burocracia e da discricionaridade destes nos processos de implementação de políticas públicas.

No segundo capítulo, procede-se à caracterização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), bem como é apresentada uma "linha do tempo" organizada a partir do escopo jurídico de tais sistemáticas, na intenção de identificar articulações ou influências. Nesse capítulo, também já se iniciam algumas explorações acerca das percepções que os burocratas de médio escalão do Ceará têm sobre essas políticas e sua repercussão na rede cearense.

O terceiro capítulo tem por objetivo explorar a política educacional do estado do Ceará e suas interfaces com a política de avaliação estabelecida, considerando as categorias temáticas estabelecidas no primeiro capítulo e as falas dos burocratas de médio escalão entrevistados. Ainda se discute as possíveis articulações e relações estabelecidas entre o governo federal e o governo do estado do Ceará, buscando compreender como tais relações afetam o desenho das políticas de avaliação no Brasil e operam nas relações políticas e gestionárias dos entes federados.

Por fim, são tecidas considerações acerca do estudo realizado, destacando as principais discussões e resultados apresentados.

INTRODUÇÃO

A centralidade que a avaliação educacional em larga escala vem assumindo, ao menos na alusão e no emprego de seus expedientes, no contexto de formulação e implementação de políticas públicas para a educação – tanto pelo governo federal, como pelas unidades federadas – faz com que esta, gradualmente, venha se configurando como instrumento estratégico tanto para a produção de evidências a respeito de redes de ensino e escolas, quanto para a possível indução e consolidação de novos objetivos educacionais.

Durante os anos 1980, as discussões sobre a educação básica no Brasil e os estudos no campo da avaliação educacional ganharam relevo ao incorporarem aos seus debates alguns indicadores educacionais, levando em consideração as altas taxas de repetência e evasão escolar, apontando para uma necessidade de mudança nas concepções e práticas historicamente desenvolvidas nas escolas como forma de combater o fracasso escolar e de garantir a aprendizagem e a democratização do ensino (ARCAS, 2009). Outra das questões colocadas se referia à falta de dados mais fidedignos sobre o desempenho escolar dos alunos, que expressariam a aprendizagem considerada como associada ao ensino e a demais fatores vinculados às redes de ensino, às escolas e ao contexto econômico e social, descartando as notas que professores atribuíam a seus alunos por não apresentarem a consistência necessária, e, também, por outros desdobramentos que uma avaliação em larga escala poderia ter sobre a organização do trabalho docente.

Dessa forma, ganha proeminência junto ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) a necessidade de replanejar sua atuação junto às redes de ensino, especialmente com vistas ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, no sentido da implementação de políticas educacionais com destaque para o papel avaliador do Estado em novas perspectivas, assumindo mais diretamente essa função, portanto, não apenas como um agente de orientação para a ação docente na efetivação da avaliação da aprendizagem. Essa face da ação avaliativa do Estado fez com que as iniciativas de avaliação da aprendizagem passassem a receber a denominação de “avaliação externa”, devido à externalidade do Estado em relação às salas de aula, o que distancia o ator avaliador, que antes eram os professores, de seu objeto, a aprendizagem dos alunos. Isso propiciou, como contrapartida, o emprego da expressão "avaliação interna" para designar a avaliação da aprendizagem mais diretamente conduzida pelos professores em suas turmas. Também, passou-se a encontrar a expressão “avaliação em larga escala”, devido ao fato de abarcar um grande contingente de alunos e escolas. Tais delimitações terminológicas

parecem relevantes pelo fato de não se tratarem de meras escolhas vocabulares, mas por encerrarem aspectos conceituais e, destacadamente, com influências que podem chegar às salas de aula passando pelas políticas educacionais que, eventualmente, a essas avaliações estejam associadas pelo uso de seus resultados.

A proposição de um Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (Saep) em 1988, que lançou bases para uma política federal de avaliação da aprendizagem em larga escala, deu lugar à consolidação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1990, posteriormente chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica. O Saeb, que previa articulação entre as medidas de desempenho e resultados de estudos de contexto, estimulou, ao longo do tempo, a difusão do uso desse tipo de avaliação por gestores de redes escolares com o objetivo de subsidiar as tomadas de decisões, nos âmbitos das várias esferas governamentais brasileiras, e, sobretudo, com a vertente de alteração de processos pedagógicos, com base em seus resultados, especialmente, de redes públicas de educação, acentuando uma perspectiva de controle sobre essas unidades.

Nesse contexto, como um desdobramento e, simultaneamente, como fundamentação, a educação escolar, assim como vários outros setores, passaria "a ser concebida como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados" (GANDINI; RISCAL, 2008, p. 60), estabelecendo como seu objetivo oferecer uma educação de qualidade para o cidadão-usuário (ou cidadão-cliente). Com isso, ainda que com a possibilidade de outros enfoques, a qualidade aparece como um atributo mensurável que se revelaria nas proficiências dos alunos, obtidas por meio de provas padronizadas utilizadas nas avaliações externas, que, adicionalmente seriam capazes de garantir a comparabilidade entre alunos, escolas e redes. Essa abordagem da qualidade se desdobrou na elaboração e divulgação de indicadores de qualidade, cujo grande exemplo se concentra no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007.

Essa expansão das iniciativas do governo federal foi acompanhada da ideia de que boas avaliações e bons diagnósticos da educação brasileira poderiam reverter, ou até eliminar, o fracasso escolar, com melhoria do fluxo escolar, inclusive com impactos nos recursos financeiros; aumentar a participação das famílias e das comunidades nas escolas; melhorar a gestão dos sistemas e das escolas; organizar a agenda política da educação; promover políticas de equidade; e melhorar a qualidade do ensino (AFONSO, 2000; BONAMINO; SOUSA, 2012; BROOKE; CUNHA, 2011; SOUSA; OLIVEIRA, 2003, 2010; VIANNA, 2003; WERLE, 2011).

As avaliações da aprendizagem em larga escala, com foco no desempenho dos alunos em provas padronizadas, passaram, dessa maneira, a compor, ainda que não completamente incorporadas às rotinas escolares, uma nova cultura avaliativa em redes de ensino e escolas, pelas quais os resultados dessas avaliações, concentradamente em leitura e matemática, tornaram-se o indicador ou a medida de qualidade da educação escolar no âmbito das políticas educacionais (ALAVARSE, 2013). As avaliações se configuraram, então, como processo e condição para que se pudesse estabelecer e acompanhar metas, tanto de natureza qualitativa como quantitativas, e verificar se estas são atingidas, se materializando como os principais referenciais para políticas públicas, suplantando as preocupações com a qualidade educacional expressas no movimento de expansão do atendimento e garantia de acesso à escola básica.

Nestes termos, especialmente em meados dos anos 1990, configura-se um movimento de reforma educacional empreendida pelo governo federal que, segundo Lopes (2007, p. 19), teria como pilares de sustentação e organização

> [...] o financiamento, com a opção pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, a descentralização administrativa e política, com a opção pela municipalização e com desdobramentos que chegaram às escolas sob o título de "autonomia escolar", prevista na legislação; e, a avaliação educacional, com a série de iniciativas em larga escala organizadas nas três esferas do sistema de ensino (municipal, estadual e federal). Esses pilares, indissociáveis, tiveram inúmeras decorrências em programas, ações, intervenções e induções na educação pública e, embora imbricados, porque são partes de uma política, cada um deles destaca-se pelo conjunto de seus desdobramentos nos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Nesse quadro, sob a alegação de interesse por parte do Estado em oferecer serviços que atendessem às necessidades mínimas da população, conjugada à intenção de fazê-lo com a menor utilização de recursos possível, colocava-se o desafio de administrar a esfera pública segundo um modelo gerencial de busca de eficácia e eficiência. As avaliações em larga escala revelaram-se, assim, no horizonte das políticas públicas como um instrumento valoroso de regulação (FREITAS, 2007a), inseridas em um conjunto mais amplo e complexo de iniciativas, abrangendo diferentes frentes de ação (LIBÂNEO; OLIVEIRO; TOSHI, 2012), com políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, e reformas curriculares (BONAMINO, 2002).

Então, destacam-se iniciativas do governo federal brasileiro a partir dos anos 1990 com a criação e implementação de uma série de programas de avaliação educacional: i) Sistema Avaliação da Educação Básica (Saeb); ii) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

(Sinaes); iii) o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja); e iv) o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Essas iniciativas, por sua vez, a partir de enfoques teóricos variados, passaram a ser associadas à gestão educacional, incluindo as relações entre os entes federados e no interior de redes públicas, envolvendo gestores dessas redes e as escolas, realçando, como consequência, o emprego da avaliação educacional como expediente de políticas educacionais, com ênfases diferenciadas no peso dados e no uso dos resultados dessas avaliações na formulação e no desenvolvimento dessas políticas, processo nem sempre explicitado em toda sua extensão por parte dos responsáveis por essas políticas.

Com isso, consolidou-se uma política de avaliação do governo federal, associada a disseminação de uma concepção de qualidade educacional ancorada, mesmo que não exclusivamente, em indicadores, índices e metas elaborados com base nos processos de avaliação implementados e que, em decorrência da consolidação do Saeb, passaram a influenciar iniciativas de avaliação semelhantes em estados e municípios (BONAMINO; BESSA; FRANCO, 2004; SOUSA; OLIVEIRA, 2010).

Essa expansão na adoção de avaliações como marca de políticas educacionais constituiu um movimento com ritmos e feições diferenciados, tendo o Saeb como o grande referencial. Pode-se destacar, nesse processo de criação de avaliações próprias, estados como: i) Ceará, com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) desde 1992; ii) Minas Gerais, com o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) desde 1992; iii) Paraná, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná (Saep) desde 1995; e iv) São Paulo, com o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) desde 1996.

Conforme apontado por Alavarse et al. (2019), algumas das justificativas elucidadas pelos estados e municípios para a criação de avaliações próprias relacionavam-se ao intervalo entre a realização da prova e a divulgação dos resultados do Saeb, à sua periodicidade – aplicado a cada dois anos – e ao seu caráter amostral, que limitavam o desenvolvimento de políticas que pudessem atender as especificidades de redes e escolas.

Destaca-se que, de 2005 até 2015, o Saeb se desdobrou em duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), com caráter amostral, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também conhecida como Prova Brasil, que, devido à sua abrangência censitária e foco nas escolas públicas, “deu nitidez à radiografia da qualidade da educação básica” (HADDAD, 2008, p. 12). Desde 2017 apenas o nome Saeb tem sido utilizado, embora os procedimentos tenham mantidos.

Nesse ínterim, também se apresenta o Ideb, ainda em vigência, que foi oficialmente proposto pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a partir do Decreto Nº 6.074, de 24 de abril de 2007, e que tem sua fundamentação apresentada pelo então presidente do Inep, Reynaldo Fernandes (2007, p. 7), como "um indicador de desenvolvimento educacional que deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar". O índice sintetiza em um único indicador, numa escala de zero a dez, dois conceitos relevantes para a aferição da qualidade da educação: fluxo escolar, a partir dos dados obtidos no Censo Escolar sobre aprovação, e médias de desempenho dos alunos, que utiliza os dados do Saeb.

Contudo, Machado, Alavarse e Arcas (2015, p. 671) ressalvam que, se a amplitude da Prova Brasil e a criação do Ideb poderiam substituir ou inibir avaliações externas próprias, tem-se verificado o fortalecimento ou o surgimento dessas avaliações em estados nos quais eram, até então, muito incipientes ou inexistentes.

De acordo com Brooke, Cunha e Faleiros (2011, p. 8), essa expansão subnacional das avaliações refletiria a necessidade dos entes federados em controlar, com maior propriedade, as etapas que envolvem o processo de avaliação e, por consequência, sentirem-se instrumentalizados para construir um diagnóstico mais preciso sobre a aprendizagem dos alunos e elaborar estratégias pedagógicas e de gestão potencialmente mais eficazes. Podemos adicionar a esse quadro a possível resistência dos entes federados em terem suas redes de ensino avaliadas pelo governo federal sem que esses tivessem acúmulo teórico e/ou competência técnica para apropriarem-se das avaliações centrais e de seus resultados, ou sem que pudessem ter sua própria avaliação para fazer comparações.

Alavarse et al. (2018) ressaltam que, se as avaliações estaduais vêm reforçando a crença em sua capacidade de influenciar práticas, subsidiar a gestão educacional e, simultaneamente, reforçar uma cultura de avaliação local, em especial, constata-se que esse processo de expansão dessas avaliações tem se desenvolvido com mediações e diferenciações entre os estados e até mesmo no transcurso histórico de cada um deles, somadas às relações igualmente matizadas entre iniciativas do governo federal e dos estados (BAUER, 2012; BAUER; REIS, 2013; BONAMINO, 2013; BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011; SOUSA, 2013).

Nesse sentido, o presente estudo deriva do objetivo de compreender qual é a relação estabelecida entre políticas públicas educacionais nacionais e estaduais, tendo como foco as políticas de avaliação da aprendizagem para o Ensino Médio, com destaque para as iniciativas em larga escala. Toma-se como objeto de análise a política de avaliação educacional do estado

do Ceará, devido ao acúmulo nesta temática e à amplitude de tais políticas desenvolvidas nesse estado, e a política de avaliação da aprendizagem do governo federal brasileiro, considerando seus vários programas e ações específicos, e suas vinculações com a melhoria da qualidade da educação, tendo como eixo de análise o discurso da burocracia pública.

Considera-se que a investigação da relação estabelecida entre uma política de avaliação educacional do governo federal e as possíveis políticas de avaliação educacional dos estados ultrapassa a ideia de pura replicação das políticas do governo central, pois se aventa como hipótese de que diferenciações devam ser encontradas, tanto em termos da forma como as avaliações estaduais se materializaram com relação aos instrumentos e procedimentos, quanto pela sua possível capacidade política de retroalimentação e regulação das iniciativas de avaliação do governo federal.

Compreende-se, ainda, que entre a definição da política e de seu desenho institucional e a sua efetiva implementação no plano local são encontradas diferentes capacidades institucionais disponíveis – recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível, entre outros aspectos – e diferentes interesses políticos na coordenação dos programas (BICHIR, 2011, p. 17). Com isso, dentre as fases que dividem metodologicamente os estudos voltados à análise de políticas públicas – agenda, formulação, implementação, avaliação e término (PALUMBO, 1998) –, as análises estão centradas em alguns aspectos da formulação e da implementação da política, partindo-se da hipótese de que há espaços de divergência e de disputas entre as políticas gestadas pelos estados e aquelas sob responsabilidade da União.

Adicionalmente, neste trabalho também se pretende apreender, em perspectiva com a literatura, como atores burocráticos cearenses se vinculam, de forma ativa, a uma "política de avaliação" educacional no estado, influenciando, ainda que não completamente, em sua implementação.

METODOLOGIA, DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo compreender a relação estabelecida entre políticas públicas educacionais brasileiras nacionais e estaduais, tendo como foco as políticas de avaliação educacional para o Ensino Médio. Tomamos como objeto de análise a política de avaliação educacional do estado do Ceará, devido ao acúmulo do governo estadual nesta temática e a amplitude de tais políticas por ele desenvolvidas, e a política de avaliação do

governo federal brasileiro, considerando seus vários programas e ações específicos, e suas vinculações com a melhoria da qualidade da educação, tendo como eixo de análise o discurso da burocracia pública.

Decidiu-se pelas instâncias federal e estadual dada a relevância destas na elaboração e coordenação de políticas nacionais e locais, já delineadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), além de considerar as próprias condições de desenvolvimento deste estudo, uma vez que o governo federal e algumas unidades da federação possuem maior capacidade técnica e administrativa para desenvolver políticas de avaliação educacional e maior capacidade de sintetização jurídica e de atendimento à Lei de Acesso à Informação, Nº 12.527/11 (BRASIL, 2011).

Para efeitos deste estudo, devido à amplitude da presença e utilização dos diferentes processos e resultados avaliativos, com destaque às chamadas avaliações externas e em larga escala, pelos órgãos e agentes públicos educacionais no direcionamento de suas atividades, faz-se necessário debater o próprio conceito de avaliação. Pois, para Sousa (1997, p. 127) os diferentes critérios que embasam estas avaliações "não são estabelecidos de modo dissociado das posições, crenças, visões de mundo e práticas sociais de quem os concebe, mas emergem da perspectiva filosófica, social, política de quem faz o julgamento que dela são expressão".

Observa-se, na literatura, uma generalização do uso da expressão "avaliação educacional", associada à ideia de "medida educacional", situação possivelmente ocasionada pela precariedade teórica do campo (AZANHA, 2006). Dessa forma, conforme explorado por Alavarse (2013), avaliar vai além da simples verificação ou medição para determinar se um dado objeto possui certas características ou configuração, pois o termo "avaliação", proveniente do latim *a-valere* ("dar valor a"), pressupõe um processo que comporta julgamentos. E, no caso da avaliação educacional, o objeto avaliado em questão está diretamente relacionado aos aspectos escolares, sendo este, comumente, a proficiência dos alunos.

Em Bravo (2013), destacamos como ponto de partida para a discussão das definições de avaliação educacional os estudos de Lukas Mujica e Santiago Etxebarría (2009) e, ainda que sem apresentar "a" definição de avaliação, optamos por trabalhar em torno de algumas contribuições que possam tornar o debate conceitual mais operativo. Os autores, baseados nos estudos de Tejada (1999 apud LUKAS MUJICA; SANTIAGO ETXEBARRÍA, 2009), apresentam cinco grupos que classificam os atuais conceitos de avaliação:

1. Definições que contêm especificações sobre os resultados dos alunos avaliados depois de um processo de instrução: este grupo se refere às avaliações somativas, baseadas em objetivos preestabelecidos, considerando apenas os resultados dos educandos.
2. Definições de avaliação que fazem referência a uma determinação de mérito ou valor: este grupo não esgota a avaliação na medição dos resultados dos alunos, mas a estendem para a emissão de juízos sobre o objeto avaliado.
3. Definições de avaliação baseadas em informações para tomada de decisão: têm na conceituação de avaliação fundamentos comerciais e empresariais norte-americanos, em que, quanto maior o conhecimento acerca das circunstâncias de fabricação de um produto, assim como de suas características, melhor a sua qualidade final.
4. Definições de avaliação que ressaltam a importância da metodologia: grupo de teóricos que evidencia a preocupação com o emprego de métodos científicos para coleta e tratamento dos dados ou resultados de programas.
5. Definições que intencionam sintetizar e unir os aspectos apontados nos grupos anteriores, sendo que os autores caracterizam estas definições como "mais completas", pois aglutinam a maioria dos aspectos tratados nas outras seleções.

Para além destes cinco grupos de definições apresentados pelos autores, em Bravo (2013), acrescentamos um grupo no qual os autores inserem a noção de norma ou padrão determinado para aferir os resultados da avaliação.

Ao observar as definições do conceito de avaliação supracitadas, pode-se perceber a natureza polissêmica do termo, que se relaciona diretamente ao contexto histórico e às práticas avaliativas disseminadas. Assim, adotou-se, para efeito deste trabalho, a definição do conceito de avaliação apresentada por Lukas Mujica e Santiago Etxebarría (2009, p. 92):

> [...] processo de identificação, coleta e análise de informação relevantes – que poderão ser quantitativas ou qualitativas –, de maneira sistemática, rigorosa, planificada, dirigida, objetiva, confiável e válida para emitir juízos de valor baseados em critérios e referenciais preestabelecidos para determinar o valor e o mérito do objeto educativo em questão, a fim de tomar decisões que ajudem a otimizar o mencionado objeto.

Para responder à pergunta de pesquisa "Qual é a relação estabelecida entre políticas de avaliação educacional gestadas pela União e aquelas do governo do estado do Ceará, com vistas ao Ensino Médio, considerando os burocratas de médio escalão no processo de implementação dessas políticas?", tomou-se como objetivos específicos:

- Investigar o processo de articulação das políticas públicas de avaliação educacional, tendo como foco o discurso das burocracias públicas;

- Identificar as relações estabelecidas no desenvolvimento de uma política de avaliação da Secretaria de Educação do Ceará e de uma política de avaliação sob responsabilidade da união, com destaque às sistemáticas diretamente relacionadas ao Ensino Médio (Saeb/Aneb e Enem);

- Levantar na literatura definições de política de avaliação;

- Estabelecer, ainda que sem exaurir, o que os atores burocráticos consideram como política de avaliação;

- Explorar o conceito de qualidade da educação na interface com o estabelecimento de políticas de avaliação educacional;

- Detalhar a política de avaliação do Ceará com base em seus mecanismos, processos e procedimentos, considerando a estruturação da Seduc no período de 2007 a 2018 com destaque para a Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave); e para a Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea), destacando suas atribuições e composição; os atores responsáveis pela avaliação estadual; as finalidades da avaliação estadual; suas justificativas; as dinâmicas de divulgação e os usos dos resultados previstos e realizados.

Cogita-se, como hipótese, que as políticas de avaliação do governo federal foram altamente influenciadas pela política de avaliação dos estados, com destaque à política desenvolvida pelo estado do Ceará e que, reciprocamente, as políticas de avaliação do governo do Ceará foram influenciadas pelas ações desenvolvidas pelo governo federal.

Especialmente, as análises se concentraram nas relações entre políticas de avaliação do estado do Ceará e do governo federal – com destaque ao Spaece e às principais avaliações desenvolvidas pelo governo federal para o Ensino Médio (Saeb e Enem), buscando compreender se e de que forma estas influenciam os processos de decisão e de implementação de políticas educacionais.

O foco no Ensino Médio se dá por considerar que, devido às sistemáticas estabelecidas pelo governo federal, em especial o Enem, tal etapa de ensino pode estar sendo enfocada em patamares semelhantes a segmentos do Ensino Fundamental – anos iniciais e anos finais – que vinham merecendo destaque nas políticas estaduais, de modo tal que, excluindo-se a educação

infantil, a Educação Básica pode estar sendo abarcada mais articulada e densamente por iniciativas de avaliação externa, como já se observa também em territórios internacionais.

Neste trabalho, também, intenta-se apreender, por meio de suas falas espontâneas e em perspectiva com a literatura, como atores burocráticos cearenses se vinculam, de forma ativa, a uma "política de avaliação" educacional no estado, influenciando, ainda que não completamente, na sua implementação.

Optou-se por explorar o estado do Ceará devido ao protagonismo e ao acúmulo deste ente federado no debate da avaliação educacional e de sua avaliação externa própria – o Spaece –, uma vez que o Ceará "tem dado continuidade ao delineamento inicial previsto para a avaliação do sistema, caracterizando-se as alterações introduzidas como busca de aprimoramento da sistemática de avaliação implementada" (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 811), não se constituindo, dessa forma, a avaliação como um elemento isolado na esfera das políticas educacionais do estado. Além disso, conforme apontado por Vieira, Plank e Vidal (2019, p. 2),

> Em um cenário marcado pela descontinuidade de políticas públicas e escassez de inovações, parece oportuno afirmar que a continuidade de determinados princípios e práticas tem contribuído para assegurar condições propícias à melhoria da qualidade da educação na referida unidade federada. Estudos diversos realizados ao longo da última década (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2016; FONSECA, 2013; CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015) têm se debruçado sobre o caso do Ceará, analisando alguns de seus avanços educacionais. Também têm surgido estudos que apontam tensões e contradições decorrentes das políticas adotadas pelo estado (CAMARÃO; RAMOS; ALBUQUERQUE, 2015; MOTA, 2018).

Dada a relevância do Spaece pela sua longevidade e histórico de articulação com outras vertentes da política educacional, seja com relação ao governo federal – inclusive servindo de referência para as políticas nacionais –, seja com relação às políticas de cooperação da Secretaria Estadual de Educação do Ceará com secretarias municipais, fica evidenciado, que essa sistemática de avaliação tem estreita relação com a tomada de decisão no que se refere às reflexões sobre a dinâmica de sala de aula e currículo – localizadas aqui as discussões sobre matrizes de avaliação, materiais didáticos e práticas pedagógicas (ARAÚJO; LEITE; ANDRIOLA, 2019; ARAÚJO; LEITE; PASSONE, 2018; MAGALHÃES JÚNIOR; LIMA; FARIAS, 2013; SOARES; WERLE, 2018).

Ainda se justifica a importância de ressaltar as relações estabelecidas entre a política de avaliação do Ceará e o Enem. Tendo como característica central a aplicação de provas para

concluintes ou egressos do Ensino Médio[1] – a partir de sua reestruturação em 2009, quando passou a ser elaborado com base na Teoria da Resposta ao Item (TRI)[2] – e sob a declaração política de que tal iniciativa poderia democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de Ensino Superior, levando à melhoria da qualidade educacional a partir de uma indução curricular do Ensino Médio (SOUSA, 2011), o Enem passou a ser utilizado como principal instrumento de seleção para o ingresso na educação Superior pública. O currículo do Ensino Médio que, supostamente, esteve pautado pelos vestibulares, passaria então a ter o exame como referência e como instrumento de mudanças, dentro de uma concepção de mundo que exigiria do indivíduo novas habilidades e competências presentes nas matrizes do Enem.

Adicionalmente, serão analisadas as relações estabelecidas entre a política de avaliação do Ceará e o Saeb devido à sua proximidade teórico-metodológica com o Spaece e sua influência política nas iniciativas de avaliação gestadas pelos demais entes federados.

Ressalta-se que o estudo aqui empreendido não se configura como um estudo de implementação de políticas públicas – que deveria investigar todas as fases que dividem metodologicamente os estudos voltados à análise de políticas públicas (agenda, formulação, implementação, avaliação e término) (PALUMBO, 1998). A pesquisa buscará analisar as ações desenvolvidas pela burocracia pública, entendida no campo análise de políticas públicas como o "corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos por voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos, sejam eles membros de carreiras ou não" (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 13).

Para a análise, considerou-se dois níveis burocráticos estabelecidos pela literatura de políticas públicas: Burocracia de Alto Escalão ou Alta Burocracia, compreendida como aqueles atores públicos lotados em cargos e funções com responsabilidade política, ou seja, atores públicos que estão localizados nos altos escalões da estrutura organizacional das instituições e que precisam atuar política e tecnicamente; e a Burocracia de Médio Escalão, compreendida como o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas, ou seja, atores públicos situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Dessa burocracia fazem parte os gerentes,

1 Portaria Nº 438, de 28 de maio de 1998.
2 A Teoria de Resposta ao Item (TRI) é um conjunto de modelos matemáticos que considera o item como unidade básica de análise e postula que a probabilidade de acerto de um item depende da proficiência do respondente. O desempenho de um avaliado em um teste, cujas respostas são tratadas pela TRI, é explicado por sua proficiência em função das características – parâmetros – dos itens do teste.

dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; FUSTER, 2016; PIRES, 2012).

Ainda que se compreenda a importância das ações desenvolvidas pela Burocracia de Nível de Rua – atores públicos que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos como, por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, entre outros (LIPSKY, 1980) –, esses burocratas e suas ações não comporão o corpus de análise deste estudo.

No que tange à política de avaliação estabelecida pela Burocracia de Alto Escalão federal, explorou-se o ordenamento jurídico federal que envolve o Sistema de Avaliação da Educação Básica e o Exame Nacional do Ensino Médio, abarcando leis, decretos, resoluções, entre outros, que compreendam a descrição dos objetivos, diretrizes políticas e estratégicas de ação de governo ligadas ao tema desde o ano da implementação de tais iniciativas até 2018. Com relação ao estado do Ceará, foram explorados os documentos referentes ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), dentro do mesmo recorte temporal, que permitiram uma análise diacrônica sobre quais foram ou como se estabeleceram as mudanças nas políticas de avaliação e suas eventuais interações, bem como possíveis subordinações entre elas. Além de considerar entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa com o Ex-Secretário Adjunto (2007-2014) e Ex-Secretário de Educação do Estado do Ceará (2014-2015) e com a então Secretária Adjunta de Educação do Estado (2016-2018), dada a sua posição de autoridade e responsabilidade dentro da Secretaria de Educação[3].

Pontua-se que a política de avaliação da aprendizagem desenvolvida por um determinado governo não se restringe aos elementos relacionados às avaliações em larga escala, contudo, estas se configuram como fortes expressões de sua materialização e contribuem para sua compreensão. Cabendo, ainda, a ponderação de que algumas iniciativas, apesar dos dispositivos arrolados rigorosamente, não se constituem avaliação, ou, sendo avaliação, resta saber se seu

[3] Apesar de neste estudo considerarmos esses atores (Secretários de Educação) como Burocratas de Alto Escalão, parte da literatura especializada os denomina como Dirigentes Públicos. De acordo com o *Policy Brief*, produzido em 2015 pelo Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (GPPLab), da Fundação Getulio Vargas, Dirigentes Públicos seriam os executivos que dirigem as organizações públicas, com atuações e níveis de responsabilidade variados, mas espera-se que estes profissionais atuem como gestores, orientados aos resultados estratégicos da organização, prestando contas ao político que os nomeou e conduzindo as pessoas e recursos sob sua supervisão visando entregar serviços públicos com eficiência, equidade e qualidade. Esta perspectiva, fortemente difundida na literatura internacional, está menos presente no debate brasileiro, que tem tratado estas posições de modo relativamente homogêneo. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16301/Gest%C3%A3o_de_pessoas_no_setor_publico.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=b)%20Cargos%20de%20alta%20dire%C3%A7%C3%A3o,que%20est%C3%A3o%20sob%20sua%20dire%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 20 dez. 2022.

objeto é a aprendizagem ou alguma outra face do trabalho escolar, como poderiam ser o trabalho docente ou a escola como um todo, neste caso se constituindo numa avaliação institucional.

Para além das clássicas fontes de referências e com apoio em estudos de implementação de políticas públicas, que consideram os Burocratas de Médio Escalão como importantes agentes no percurso entre a formulação da política do estado e sua efetiva implementação, tomou-se esses interlocutores como foco privilegiado de informação. Ainda, por meio de entrevistas de aprofundamento, buscou-se compreender se há (e quais seriam) marcas da política de avaliação federal nas iniciativas estaduais cearenses (e vice-versa) e como essas políticas de avaliação gestadas em âmbito federal e estadual se desenvolveram na perspectiva de suas implementações.

Para responder aos objetivos propostos, o presente estudo foi desenvolvido em três frentes distintas e complementares: i) revisão bibliográfica com foco nas discussões sobre concepções de estado, políticas públicas, burocracia pública e avaliação educacional; ii) análise da documentação oficial que sustenta as avaliações educacionais do governo federal e do estado do Ceará, composta pelo ordenamento jurídico do Saeb, do Enem e do Spaece; e iii) estudos de aprofundamento no município de Fortaleza, conforme mencionado anteriormente.

Como caminho para concretizar os objetivos propostos, adotou-se a opção de pesquisa qualitativa, uma vez que, de acordo com Pires, Lopez e Silva (2010, p. 669), "métodos e técnicas qualitativas de pesquisa podem apresentar uma contribuição para a avaliação e aprimoramento de políticas públicas, pois proporcionam o deslocamento do foco de análise de decisões (o que) para ações e comportamentos (como e porquê)". A aplicação deste método contribuiria, então, para elucidar a forma como as "decisões iniciais sobre políticas públicas tendem a se fundir em uma longa sequência de processos e atividades organizacionais", possibilitando a compreensão de seu funcionamento e desmistificando as não linearidades, limitações e imperfeições do processo de produção de políticas públicas (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010, p. 669).

Para Oliveira (2007, p. 37), a pesquisa qualitativa ou abordagem qualitativa seria aquela que contempla um "processo de reflexão e análise da realidade através de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação", corroborando com os escritos de Bardin (2009) que define a pesquisa qualitativa como aquela capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais.

Considera-se, pelo exposto, que a adoção do método qualitativo de pesquisa apresenta potencial de iluminar a observação e análise sistemática dos processos e atividades em questão, por

possibilitar o acesso às informações, aos conhecimentos e aos valores que guiam ou impedem a concretização de políticas públicas. Da mesma forma, essa metodologia ainda possibilita a identificação, descrição, compreensão e disseminação de processos, uma vez que permite o preenchimento da lacuna entre decisões iniciais e resultados obtidos com descrições sobre os comportamentos, ações, valores, crenças, processos e contextos organizacionais (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010).

A revisão bibliográfica realizada abarcou, inicialmente, a literatura sobre federalismo com o intuito de compreender a organização do Estado brasileiro e a função do governo central e dos entes federados no que tange às suas atribuições e capacidades legais no desenho, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas, notadamente, para a educação, bem como o papel das políticas de avaliação nesse recorte.

Também foi realizado, no segundo semestre de 2018 e primeiro semestre de 2019, no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave), da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, um levantamento bibliográfico em revistas acadêmicas A1, A2, B1 e B2, definidas a partir da classificação de Periódicos Qualis 2013-2016 da área da educação, com o cuidado de garantir a maior amplitude possível. A pesquisa dos artigos referentes ao eixo temático do presente estudo foi realizada exclusivamente em meio eletrônico (internet), cobrindo o período compreendido entre os anos 1997 e 2018, e com base nos seguintes descritores: Avaliação educacional; Avaliação escolar; Avaliação da aprendizagem; Avaliação da Educação Infantil; Avaliação da gestão escolar; Avaliação dos gestores escolares; Avaliação de desempenho; Avaliação de sistemas educacionais; Avaliação do currículo; Avaliação do docente; Avaliação do rendimento escolar; Avaliação em larga escala; Avaliação e regime de colaboração; Avaliação externa; Avaliação institucional; Educação Infantil e Avaliação; Gestão e avaliação; Política de avaliação; Sistema de avaliação da educação; Uso(s) do(s) resultado(s) da avaliação; Prova Brasil; Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

A extensão dos descritores selecionados para o levantamento deve-se a não unicidade observada entre os trabalhos acadêmicos na nomenclatura utilizada para referenciar as avaliações externas e as políticas de avaliação educacionais – chamadas de avaliação de sistemas, avaliação externa, avaliação de rendimento, dentre outros termos que aparecem nos resumos como sinônimos, embora não o sendo (BAUER, 2012). Quanto ao seu recorte temporal, a intenção foi abranger

os estudos produzidos na temática de avaliação de sistemas educacionais e políticas de avaliação no Brasil desde a promulgação da LDB/96 até os dias atuais.

A busca pelos descritores foi realizada, inicialmente, utilizando os termos completos e de forma exata. Contudo, observou-se que muitos trabalhos publicados nas revistas não apareciam associados a eles, dessa forma, posteriormente, utilizaram-se também os termos com AND.

É importante destacar que houve recorrência de um mesmo trabalho em diferentes listagens de descritores, o que demandou cuidado redobrado na incorporação dos itens pesquisados e selecionados. Após o refinamento da pesquisa, a partir da leitura dos títulos e resumos de todos os trabalhos, obteve-se um total de 1.100 artigos, distribuídos em 58 periódicos. Os resultados preliminares deste estudo serão publicados na sequência.

Tal levantamento foi organizado em formato de base de dados e, para subsidiar o estudo ora apresentado, foram utilizados como base aqueles artigos que apresentavam objetivos relacionados ao estado do Ceará, ao Saeb e ao Enem, além de discussões conceituais relacionadas.

Com relação às teses e dissertações, utilizou-se como base o estudo de Bauer (2012), que realizou um levantamento bibliográfico destas no banco da Capes, abrangendo estudos acadêmicos produzidos na temática de avaliação de sistemas educacionais no Brasil no período de 1987 a 2011. Ainda que a produção seja majoritariamente da área de educação, outras áreas como economia, administração, psicologia e ciência política também se debruçam sobre o tema da avaliação educacional, sendo que os trabalhos focalizam: a) as relações entre avaliação externa e gestão educacional, circunscrevendo sua análise na gestão de nível central e as análises no interior das escolas, buscando apreender como se dão essas relações a partir do olhar sobre o trabalho das equipes de gestão e dos professores; b) as influências das ações, propostas e programas que ocorrem no âmbito da gestão educacional sobre a gestão escolar; e c) a compreensão de fatores associados ao desempenho dos alunos em testes padronizados de avaliações externas.

No sentido de complementar o levantamento já realizado por Bauer (2012), foram levantados estudos do período de 2012 a 2018 dentro da temática de interesse.

Com relação ao ordenamento jurídico das avaliações externas exploradas e, para a construção da linha do tempo apresentada no Capítulo II, os dados foram, inicialmente, produzidos por

meio de pesquisa documental, em que foram levantados documentos[4] e arquivos oficiais relativos ao Sistema de Avaliação da Educação Básica, ao Exame Nacional do Ensino Médio e ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará. Para Vitalis (2006), esse processo poderia ser descrito como uma "engenharia reversa", por envolver "escavação" e "mapeamento" de fatos do passado e elos que explicam fenômenos do presente. Assim, considerando a análise documental como "um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referenciação" (BARDIN, 2009, p. 47), a opção que fizemos por utilizar tal técnica neste estudo justifica-se pela própria natureza dos materiais selecionados para a análise.

Esta metodologia permite, ainda, acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do conjunto social, uma vez que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008).

Nesta etapa da pesquisa, considerou-se os editais, portarias normativas e notas técnicas além de outras publicações oficiais do poder Legislativo e do Executivo que estivessem relacionadas, direta ou indiretamente, às avaliações em foco, desde o ano de sua criação até 2018. Esses documentos permitiram compor uma "Linha do Tempo", que teve como objetivo verificar influências e os diferentes elementos relacionados às políticas de avaliação gestadas pelo governo federal e cearense.

Cabe, ainda, ressaltar que o desafio de analisar políticas públicas, conforme Palumbo (1998), é a busca por atingir um alvo em movimento, uma vez que estas políticas seriam, por sua essência, constantemente envolvidas em negociações e, portanto, estariam em contínuo processo de (re)formulação. Dessa forma, pode-se considerar que "as diversas disputas entre formuladores, executores e beneficiários fariam com que princípios e estratégias fossem alterados e reorganizados a todo o momento, nos diferentes níveis da burocracia e nos diferentes órgãos de governo" (SERRAO, 2014, p. 21), justificando a análise diacrônica longitudinal, ou seja, uma análise e compreensão dos fatos em sua evolução temporal que, ainda que não

4 Tomamos a fonte "documento" no sentido adotado por Phillips (1974, p. 187 apud LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38), que considera "quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano", incluindo leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, jornais, revistas, discursos, entre outros.

representativos da realidade como um todo, podem apresentar pistas na busca pela compreensão e documentação do comportamento destes no transcurso do tempo.

Em 2017, foi realizada uma entrevista telefônica com o Ex-Secretário Adjunto (2007-2014) e Ex-Secretário de Educação do Estado do Ceará (2014-2015) e uma visita à Secretaria de Educação do Estado do Ceará, localizada no município de Fortaleza. A coleta das informações *in loco* deu-se por meio de observações e entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos da Secretaria Estadual de Educação (Anexo II). Nesta ocasião, foram entrevistados os responsáveis pela Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave), principal instância de implementação da política de avaliação do estado; pela Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais (Coped), principal instância de planejamento e articulação financeira; pela Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea), principal instância de definição e coordenação da implantação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento do ensino e da gestão escolar na rede estadual de ensino; e a então Secretária Adjunta da Educação (2016-2018)[5].

O objetivo dessas entrevistas foi realizar uma aproximação natural do campo e compreender o funcionamento e o desenvolvimento das ações da Seduc no que se refere à implementação da política educacional, com foco nas políticas de avaliação. Isso possibilitou a compreensão histórica da política educacional do estado e da estrutura organizacional da Secretaria.

Inicialmente, tínhamos como objetivo investigar as ações da Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor), devido à abrangência de sua atuação[6] e sua proximidade com as escolas, uma vez que é responsável por coordenar e monitorar as ações administrativas, de gestão e pedagógicas desenvolvidas pelas unidades escolares. Contudo, devido à declaração de pandemia da Covid-19 pela Organização Mundial da Saúde (11/03/2020) e às medidas de isolamento social adotadas a partir de então, não foi possível operacionalizar nova visita para acompanhamento das atividades da Sefor conforme planejado, bem como não foi possível realizar nenhuma visita às escolas da rede estadual. Dessa forma, optou-se por excluir a análise das ações da Sefor deste estudo.

---

5 Esses cargos referem-se à estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, estabelecida pelo Decreto Nº 31.221, de 03 de junho de 2013.

6 De acordo com as informações disponibilizadas pelo Censo Escolar 2018, a rede estadual do Ceará conta com 329.408 matrículas de Ensino Médio, sendo que destas, 75.767 matrículas são referentes às escolas situadas no município de Fortaleza sob os cuidados da Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor).

Para o tratamento e análise dos materiais relativos às políticas de avaliação, evidentemente não se pode descartar que estão inseridas em políticas públicas que, por sua vez, devem ser abordadas de tal modo que sejam consideradas suas diversas dimensões e diferenciações, permitindo contextualizar programas, verificar sua capacidade de inserção e efetividade social, complementações e superposições entre estruturas governamentais e outros. Dessa forma, pontua-se que a utilização do termo políticas públicas não se refere unicamente às políticas de Estado, mas pode, também, abarcar ações igualmente públicas originárias de instituições não governamentais, movimentos sociais etc., além dos produtos desse processo (LEITE et al., 2006).

Logo, em razão da complexidade dos padrões de interações sociais envolvidos na formulação e na gestão das políticas públicas, nos baseamos nas teorias da Análise de Políticas Públicas. Descrita como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política pública (BARDACH, 1998), essa metodologia de análise leva em consideração os aspectos políticos relativos ao processo de elaboração das mesmas e a compreensão de que seu desenvolvimento envolve decisões e elaboração de ações ao longo do tempo.

Outra justificativa para o uso dessa abordagem, conforme Ham e Hill (1993, p. 6), está no fato de que a Análise de Política teria um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo, além de poder ajudar os *policymakers* a melhorar a qualidade das políticas públicas, tendo tanto uma natureza descritiva – que busca desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas em si mesmo –, quanto prescritiva – voltada a apoiar os *policymakers*, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas e envolvendo-se na tomada de decisões.

1. A EXPRESSÃO "POLÍTICA DE AVALIAÇÃO" E OS ATORES DA BUROCRACIA INSTITUCIONAL

Neste capítulo, inicialmente, busca-se conceituar a expressão "política de avaliação" que, nos últimos anos, passou a ser largamente utilizada nas pesquisas em avaliação, devido à sua proximidade com as políticas educacionais. Conforme já pontuado, a proeminência das avaliações no cenário político nas últimas décadas, apresentadas por gestores educacionais como sendo capazes de auxiliar na tomada de decisões com vistas à melhoria da qualidade da educação escolar, complexificou, também, o debate conceitual ao seu redor[7].

Nesse quadro, as "avaliações externas", assim denominadas por alguns autores devido ao grau de exterioridade do sujeito que organiza e conduz a avaliação em relação ao principal local de desenvolvimento seu objeto (MADAUS, 1988, p. 86) – a sala de aula –, surgiram no campo da educação. Contudo, é necessário ponderar que "avaliação da aprendizagem", historicamente designando a coleta de dados realizadas pelos professores sobre a aprendizagem dos alunos, já era manifestação de Estado "avaliador", que o fazia instituindo o professor como avaliador, sem lançar mão de "avaliações em larga escala" (NEAVE, 1988). Assim, a expressão "avaliação externa", empregada para caracterizar a realização de avaliação da aprendizagem diretamente pelo Estado mediante testes padronizados, realça a maneira explícita do Estado em realizar essa avaliação, sem que isso represente a destituição do professor como avaliador; pode, isto sim, representar um duplo movimento de avaliação da aprendizagem.

Por sua vez, a expressão "avaliação em larga escala" destaca, principalmente, as dimensões e os aspectos técnicos e logísticos das sistemáticas realizadas, notadamente para efeitos de comparação de resultados de redes e de escolas, que com a aplicação censitária do Saeb para estudantes dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, se estende aos alunos. O uso de tais expressões foi alimentado, entre outros, pelo crescimento do número dessas iniciativas nos diferentes entes federativos, fomentando uma série de ações políticas dentro das Secretarias de Educação.

Ressalta-se, ainda, que essas "avaliações externas" e "avaliações em larga escala" são caracterizadas ora como "avaliação de sistema", ora como "sistema de avaliação". Na primeira perspectiva, as "avaliações de sistema" se caracterizariam como um modelo de avaliação

7 A exploração construída e apresentada no item 1.1 foi realizada em parceria com Raissa de Oliveira Chappaz.

apresentado com o intuito de viabilizar o amplo diagnóstico da qualidade, assim como o controle da eficiência e da eficácia do ensino, sendo marcadas, principalmente, por seu objeto avaliado, no caso, todo o sistema educacional.

Já na perspectiva de "sistema de avaliação", essas caracterizar-se-iam como uma articulação de princípios, métodos, modelos e tecnologias para avaliar questões técnicas, econômicas e sociais, entre outros aspectos, com base em objetivos pré-definidos. Estes deveriam ser cientificamente e objetivamente o mais abrangentes possível e considerar vários fatores utilizados para caracterizar o sistema e status das principais variáveis relacionadas. Muitas avaliações em curso são assim denominadas, ainda que sejam menos abrangentes que o desejado, focando, usualmente, nos resultados das proficiências dos alunos em leitura e resolução de problemas, e em levantamentos de dados contextuais pouco explorados (BRAVO, 2013).

Considerando o exposto, neste trabalho, além de explorar outras expressões utilizadas em produções da área, adotou-se o uso da expressão "avaliação da aprendizagem em larga escala", por considerar que, uma vez que todas as avaliações da aprendizagem são realizadas por sujeitos externos ao objeto (a aprendizagem do aluno), que a expressão "larga escala" dimensiona com maior propriedade a ação do Estado. Considera-se que tal elaboração tem potencial de colaborar com a compreensão das diferentes sistemáticas e processos avaliativos, e de políticas educacionais gestadas e elaboradas pelos diferentes níveis de governo brasileiros e pelos seus agentes compreendidas no campo da avaliação educacional.

Ainda, devido à relação estabelecida entre os entes federados na formulação e implementação de uma "política de avaliação", neste capítulo será explorada a ideia de federalismo, buscando compreender de que forma tal dinâmica condiciona e estrutura as políticas de educação no Brasil, com influências sobre a própria política de avaliação.

Por fim, devido à importância de tais atores entre a formulação da política do estado e sua efetiva implementação, são exploradas compreensões acerca dos burocratas públicos, os diferentes níveis da burocracia e a discricionaridade destes nas diferentes etapas das políticas públicas.

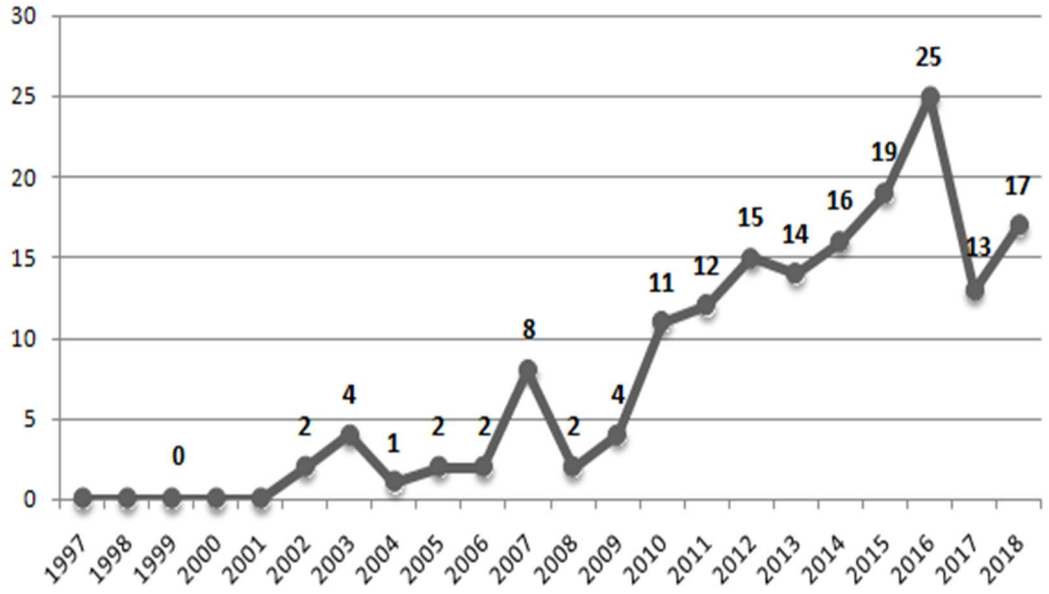
1.1 Definição de "Política de Avaliação" em Periódicos Acadêmicos Brasileiros (1997-2020)

Em estudo anterior de pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave), da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), foi

realizado um estado da arte de artigos acadêmicos relacionados ao campo da avaliação educacional no Brasil no período de 1997 a 2018. Abrangendo 58 revistas acadêmicas, categorizadas como A1, A2, B1 e B2 pela classificação de Periódicos Qualis 2013-2016, a partir de 24 termos de busca selecionados para abranger as diferentes dimensões destacadas pela literatura do referido campo, o levantamento resultou em 1.100 artigos. Nesse universo, observou-se que 180 artigos apareciam ligados ao descritor "política de avaliação", sendo que 28 deles abrangiam a expressão exata e 167 a combinação dos termos "política" e "avaliação" mediante a utilização da condição "AND" nas buscas.

Analisando as publicações no recorte temporal adotado no estudo, os primeiros artigos levantados com o descritor "política de avaliação" datam de 2002, crescendo desde então, com algumas oscilações e atingindo seu maior valor em 2016, com 25 artigos publicados nesse ano, conforme movimento evidenciado no Gráfico 01.

Gráfico 1. Número de artigos com o descritor "política de avaliação" (1997-2018)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Tal movimento aparece refletido também no volume da produção de conhecimento acadêmico, com diferentes enfoques, sobre as avaliações da aprendizagem em larga escala, dimensão avaliativa esta que tem sido a face mais visível do campo da avaliação educacional na atualidade. Esse perfil também está em consonância com um movimento igualmente crescente

e semelhante em termos cronológicos quanto à evolução das iniciativas de avaliações externas em larga escala de estados e municípios brasileiros (BAUER et al., 2015; HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016).

No cenário das políticas educacionais, com suas ações, programas e dispositivos, esse movimento sugere que tais avaliações se constituíram num elemento marcante em associação nuançada com essas políticas, pois ora parecem se constituir em seu objetivo – tendo a avaliação da aprendizagem como um problema de agenda de política –, ora com uma relação subsidiária mediante o emprego de seus resultados – como se dá com políticas gestão de pessoal com pagamento de bônus –, ou em outras possíveis combinações – como temos no Ideb –, sendo que a temática da qualidade da escola ou do trabalho escolar, igualmente nuançada, surge associada aos resultados dessas avaliações. Como exemplo, segundo Alavarse et al. (2018), as avaliações externas em larga estaduais vêm reforçando a crença em sua capacidade de influenciar práticas e de subsidiar a gestão educacional, o que aparece evidenciado nos próprios objetivos e finalidades delimitados para a implementação de tais iniciativas. Ao analisarem 21 estados brasileiros que criaram iniciativas próprias, os pesquisadores identificaram três principais objetivos declarados pelos responsáveis nos estados para realizar a implementação, evidenciando a capilaridade das avaliações da aprendizagem em larga escala nas políticas educacionais dos estados.

Chama atenção, também, a conexão que tais avaliações estabelecem com diversas políticas e programas que abrangem diferentes objetos e objetivos, desde ações mais centradas nas escolas àquelas que visam um redirecionamento de recursos financeiros e reformulação de ações, com

> 1) características associadas à coleta de dados para gestão e diagnóstico da rede; o monitoramento do desempenho dos alunos e das políticas e programas implementados; e dar maior agilidade na divulgação desses dados [presente em 14 dos 21 estados]; 2) características de (re)planejamento de políticas e ações centradas nas escolas, que visariam o planejamento estratégico das escolas (PPP, PDE, metodologias de ensino e estratégias pedagógicas, mapeamento dos alunos); o (re)direcionamento de recursos; a implementação e (re)formulação de políticas públicas; a articulação de programas e a construção de indicadores educacionais [presente em 16 dos 21 estados]; 3) características relacionadas à objetivos específicos das políticas educacionais voltados para a responsabilização ou prestação de contas (accountability); à redução dos índices de evasão e repetência; ao cumprimento de metas educacionais; ao fortalecimento da gestão escolar; à prestação de contas e a sedimentação de uma cultura avaliativa. [presente em 16 dos 21 estados] (ALAVARSE et al., 2018, p. 227).

Assim, o campo da avaliação educacional no Brasil, por conta de sua relação com as políticas educacionais, fez com que a expressão "política de avaliação" aparecesse com maior frequência na produção científica. Isso foi alimentado, entre outras razões, pelo crescimento do número de iniciativas de avaliação em larga escala nos diferentes entes federativos, repercutindo, mesmo que diferencialmente, no âmbito organizativo e de agenda de ações das Secretarias de Educação, articuladas ou fomentando, nem sempre explicitamente, atividades como as de produção de informações (BROOKE, CUNHA, FALEIROS, 2011), de construção de bancos de dados e suas tecnologias, de formação de professores (ALAVARSE; MACHADO; ARCAS, 2017; BROOKE, CUNHA, FALEIROS, 2011), de implantação de currículo (CHAPPAZ, 2015; SOUSA; ARCAS, 2010), de alocação de verbas, de bonificação e carreira docente (PERBONI, 2017; ZATTI; MINHOTO, 2019), envolvidas, assim, de forma direta ou indireta em diferentes fluxos, ações e objetivos.

Com base nesse contexto e na produção científica nacional, foi realizado um novo estudo bibliográfico, considerando duas décadas de produção científica em periódicos acadêmicos brasileiros (1997-2020), objetivando-se explorar como os autores e pesquisadores brasileiros têm definido e caracterizado a expressão "política de avaliação", buscando-se, assim, identificar elementos de sua estrutura central para assinalar as características que a definem ou compõem. Tal escopo tem potencial de colaborar com a análise das iniciativas políticas elaboradas e desenvolvidas pelos entes federados brasileiros e pelos seus agentes, com destaque para as iniciativas de avaliação estaduais, visando compreendê-las e, sobretudo, para dar-lhes um tratamento conceitual no campo da avaliação educacional.

1.1.1 Metodologia

Para coletar, explorar e analisar os materiais referentes à produção acadêmica que envolva o emprego da expressão "política de avaliação", adotou-se a metodologia da análise de conteúdo caracterizada como um conjunto de técnicas de análise de comunicação que buscam resultados sistemáticos para a produção de inferências, tanto para estudos com foco qualitativo, como quantitativo (BARDIN, 1979). A esse respeito, Silva, Figueiredo Filho e Silva (2015, p. 123) destacam que

> A adequada utilização da análise de conteúdo depende de um planejamento prévio. Ela pode ter seu foco direcionado para uma perspectiva quantitativa, em que a abordagem se daria pela frequência das palavras ou qualitativa em que o foco repousa sobre a análise de determinadas categorias analíticas. Para

> além de objetivos descritivos, a análise de conteúdo também possibilita a produção de inferências a partir do teste de hipóteses.

Bardin (1979) sugere três etapas na fase de planejamento de uma análise de conteúdo: (1) a pré-análise; (2) a exploração do material; e (3) o tratamento dos dados. A pré-análise consiste na seleção dos documentos a serem estudados e na formulação de questões e hipóteses que embasam o trabalho. Para que sejam garantidas a validade e a confiabilidade dos resultados, Bardin (1979) indica que, nessa etapa, deve-se: esgotar a totalidade da comunicação; ter um conjunto de documentos representativo; selecionar documentos e dados por meio de procedimentos e técnicas iguais; garantir que os documentos estejam relacionados ao objetivo da pesquisa; e que cada elemento deve compor apenas uma categoria de análise.

Entendendo que a avaliação educacional pode ter especificidades nos distintos níveis de ensino, a coleta do material teve como foco a Educação Básica, sendo analisados artigos publicados no período de 1997 a 2020 em 59 revistas brasileiras da área de educação, classificadas como A1, A2, B1 e B2 (Periódicos Qualis 2013-2016). Foram usados como critérios para a seleção das revistas a disponibilização de: i) acervo online; ii) mecanismo de busca por meio dos descritores; e iii) artigos publicados sobre avaliação educacional no período de 1997 a 2020.

Na sequência, para seleção dos artigos acadêmicos utilizou-se os descritores: política/s de avaliação; política/s de avaliações; política/s de monitoramento; e política/s avaliativa/s. Tais descritores foram utilizados nos mecanismos de busca direta disponíveis nos *sites* de cada periódico de forma completa e exata, com o uso de aspas, resultando em 356 trabalhos. Desse conjunto, dado que o objeto principal deste trabalho é a compreensão que autores e pesquisadores brasileiros têm da expressão "política de avaliação", foram selecionados os artigos que continham em seu corpo textual, e não apenas no título ou nas referências bibliográficas, os termos de busca delimitados, resultando no total de 173 artigos.

Para refinar o *corpus* que compõe o material da segunda etapa da análise de conteúdo, de acordo com Bardin (1979), procedeu-se à leitura dos resumos dos 173 artigos identificando quais abordavam conteúdos com relação direta ou aproximada com o objeto de pesquisa, como, por exemplo, a articulação de políticas educacionais com avaliação educacional. Com essa segunda seleção chegou-se a um total de 84 artigos que compôs, assim, o *corpus* para a etapa de exploração de material. Destaca-se que 124 pesquisadores e pesquisadoras estiveram envolvidos na autoria dos textos. No Anexo 1 são apresentados os periódicos pesquisados, sua classificação Qualis, 2013 e 2016, e os resultados das buscas realizadas.

Na etapa de exploração do material, em razão do volume de informações, para viabilizar a codificação e a categorização com vistas à análise de conteúdo, foi usado o software NVivo, que se constitui como "um programa para análise de informação qualitativa que integra as principais ferramentas para o trabalho com documentos textuais, multimétodo e dados bibliográficos" (SILVA, FIGUEIREDO FILHO; SILVA, 2015, p. 125).

O NVivo auxilia na organização e categorização de informações textuais para evidenciar eventuais tendências e sistematizar análises. Procedeu-se assim à elaboração de categorias de análise e à realização da codificação dos 84 artigos, tomando-se os cuidados para garantir a consistência das codificações. De acordo com Silva, Figueiredo Filho e Silva (2015, p. 125), no processo de organização dos dados, "o pesquisador inicia reunindo os textos/áudios/imagens/vídeos em "nós/nodes", que são organizados em pastas estabelecendo uma hierarquização do projeto", os "nós" funcionam assim como "variáveis que reúnem informações descritivas do texto, possibilitando a identificação de tendências".

Com base nas dimensões utilizadas nos estudos de Ferreira (2014) e de Basso (2017), foram estabelecidas três dimensões de análise: i) geral, referindo-se às características da publicação e de seu referenciamento; ii) metodológica, para caracterizar procedimentos utilizados na produção dos artigos; e iii) teórica, que se refere a aspectos teórico-conceituais do campo da avaliação envolvidos nos artigos analisados. Para cada dimensão foram definidas variáveis de análise e suas respectivas descrições, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões, variáveis de análise e suas descrições

DIMENSÃO	VARIÁVEIS DE ANÁLISE	DESCRIÇÃO
GERAL	Ano de publicação	Ano de publicação entre 1997 e 2020.
	Revista	Título do periódico acadêmico onde o artigo está publicado.
	Autoria	Nomes dos autores do artigo.
	Lócus da produção	Localidade à(s) qual(is) o(s) autor(es) informou(ram) estar(em) vinculado(s).
	Localidade do objeto de estudo/aplicação do estudo	Localidade do objeto de estudo informada no artigo.
METODOLÓGICA	Abordagem da pesquisa	Quantitativa; Qualitativa; ou Mista.
	Objetivos da pesquisa	Exploratória; Descritiva; ou Explicativas.

	Procedimentos técnicos utilizados	Pesquisa bibliográfica; Pesquisa documental; Pesquisa experimental; Pesquisa ex-post-facto; Estudo de coorte; Pesquisa de levantamento; Estudo de campo; Estudo de caso; Pesquisa-ação; ou Pesquisa participante.
	Objetos de estudo	Políticas, programas e projetos; redes de ensino e escolas; secretaria de educação (SE)ou setor específico; sistemáticas de avaliação [8] ; currículo; equipe escolar; gestão escolar; professores; proficiência dos estudantes; entre outros.
TEÓRICA	Objetivo do estudo	Objetivo expresso no artigo.
	Abordagens sobre avaliação	Avaliação da aprendizagem em larga escala; Avaliação e a relação entre os entes federados; Avaliação da aprendizagem em sala de aula; Avaliação institucional; Avaliação do trabalho docente; Relação entre as diversas avaliações educacionais etc.
	Sentimento	Posicionamento do/a autor/a que expressa sentimento positivo ou sentimento negativo em relação à avaliação educacional.
	Expressão associada à política de avaliação	Política(s) de avaliação(s); Política(s) avaliativa(s) Política(s) de monitoramento; Outros.
	Definição de "política de avaliação educacional"	Definição de política de avaliação; Sem definição de política de avaliação.
	Política de avaliação e seus elementos de composição	Monitoramento de dados e de políticas educacionais; Elaboração de indicadores, índices e metas; Criação de setores específicos de avaliação nas SE.
	Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação	Currículo e material didático; Formação de profissionais e trabalho docente; Gestão da e na escola; Bonificação e responsabilização; Financiamento.

[8]Sistemáticas de avaliação são aqui entendidas como as iniciativas de avaliação da aprendizagem do governo federal e dos demais entes federados, bem como iniciativas com outros objetos (avaliação institucional, avaliação de programa, avaliação docente, avaliação de sala de aula etc.).

	Resultados do estudo	Resultados e conclusão do estudo empreendido no artigo analisado.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Importa ressaltar que a construção das categorias de análise não foi um processo linear. Transcorrida a leitura dos artigos selecionados, foram realizadas adequações nas categorias elaboradas previamente para os aspectos teóricos dos estudos quando consideradas necessárias, em um processo de refinamento teórico inerente à produção científica.

Na terceira etapa, de tratamento dos dados (inferências e interpretações), os trechos codificados foram analisados e triangulados com outras literaturas da área, de forma a relacionar os resultados deste levantamento com o conhecimento já acumulado.

1.1.2 Análise

Em estudo realizado por Bauer (2012), que abrangeu um levantamento bibliográfico da produção acadêmica em teses e dissertações considerando a expressão “avaliação de sistemas educacionais”, no período de 1987 a 2010, destacou-se que não havia unicidade quanto às nomenclaturas utilizadas que estariam associadas à "avaliação de sistemas educacionais". Essa constatação, guardadas as proporções no escopo das investigações, também se evidenciou no presente estudo, de modo que nos artigos selecionados as expressões “avaliação de sistemas”, “avaliação externa”, “avaliação em larga escala”, “avaliação do rendimento escolar”, dentre outras expressões, foram encontradas dando a entender que seriam, na maioria dos casos, intercambiáveis. Se à primeira vista parece existir uma relação de sinonímia entre elas, isso não necessariamente se confirma, pois, após uma análise mais detalhada, cada uma dessas expressões indica objetos, metodologias ou sujeitos avaliadores, de modo que a escolha feita pelos autores destaca – de forma intencional ou não – dimensões distintas das iniciativas de avaliação educacional, o que tem implicações, inclusive em uma perspectiva política.

Esse aspecto semântico-conceitual, além de colocar desafios de ordem prática para o processo de levantamento bibliográfico no que tange aos artigos selecionados a partir das buscas com as palavras-chaves – o que pôde ser observado no presente estudo com o descritor “avaliação” associado ao descritor “política” –, também complexifica os processos de análise, pois se pode incorrer em diferentes entendimentos das características que demarcam as diversas iniciativas e modelos de avaliação educacional, mesmo quando se está considerando a mesma iniciativa.

Ademais, este aspecto também demonstra que a compreensão do próprio termo ainda está em disputa no campo.

Diante dessa realidade, embora se mantenha como uma questão importante e já anunciada, nenhum trabalho selecionado no presente levantamento se propôs a discutir tal aspecto – ou seja, teve como objeto de estudo problematizações em torno das expressões que têm sido usadas para designar as iniciativas de avaliação da aprendizagem em larga escala – e, por conseguinte, suas implicações no desenho e características das iniciativas em curso.

Por outro lado, a análise de conteúdo realizada permitiu identificar que, de forma geral, os escritos têm clareza e/ou apresentam uma definição para o conceito "avaliação", sendo tal conceituação – como apontado em um dos artigos do levantamento – importante para compreender o que se entende por "política de avaliação" (MINHOTO, 2016).

Desse modo, demarcando definições para o conceito de "avaliação", nos textos do levantamento são mencionados elementos como medição/aferição, juízo de valor e uso dos resultados. Alfredo e Tortella (2012, p. 199), por exemplo, destacam uma concepção de avaliação que vai além da sala de aula, que é processual e que "coloca em relevo a coleta de informação, o juízo de qualidade e a tomada de decisão com vista a favorecer a aprendizagem". Vianna (2003, p. 31) localiza a avaliação no contexto de um processo formativo, estando a serviço do processo de ensino e da aprendizagem, de modo a "orientar os procedimentos docentes", "sugerir novas estratégias eficientes de ensino que levem a uma aprendizagem que seja relevante para o aluno como pessoa humana" e também ser "fator de orientação de todo o processo docente, envolvendo não apenas conhecimentos, mas incluindo o despertar de novos interesses e a formação de valores". Essas definições, vale sublinhar, nem sempre estabelecem um consenso sobre o conceito de avaliação, inclusive porque estão concentradas em aspectos do processo avaliativo ou sobre os desdobramentos e usos dos resultados da avaliação.

Ainda no que tange a uma definição para o conceito de "avaliação", evidenciam-se críticas relacionadas à medição e à classificação, como fazem Alfredo e Tortella (2013) e Sordi (2012). Souza e Oliveira (2003, p. 889) destacam nesse sentido que "a lógica intrínseca às propostas avaliativas que vêm se realizando no país, particularmente a partir da década de 1990 e direcionadas aos diversos níveis de ensino é a de atribuição de mérito com fins classificatórios", de modo que o uso que se faz de seus resultados é na perspectiva da "produção de classificações que apoiam a hierarquização de unidades federadas, de instituições ou de alunos". Esteban (2012) faz uso da expressão "avaliação classificatória".

Silva e Gomes (2018, p. 381), ao realizarem uma discussão a respeito das concepções de avaliação, abarcando a mencionada diferenciação nesse quadro de delimitação de concepções, concluem que

> [...] a compreensão da avaliação educacional está associada ao hibridismo entre as concepções de avaliação como mensuração, objetivos, juízo de valor e negociação. Como caracterizado, a associação e os embates entre essas concepções revelam tensões, ao nível da delimitação conceitual, das práticas, dos modelos, desenvolvendo, no campo da avaliação educacional, possibilidades para as políticas de avaliação assumirem as concepções da mensuração, objetivos e juízo de valor, numa dimensão política que caracterize a avaliação como um processo de negociação.

Considerando a incorporação do termo "política" no levantamento bibliográfico, vários artigos apresentam como pano de fundo as discussões sobre modelos de Estado, considerando sua origem, estrutura, formas, finalidades e evolução. Abordam, assim, teorias que fundamentam o campo da avaliação educacional e discussões sobre seu uso. São exploradas as temáticas relativas, especialmente, ao neoliberalismo e sua influência na Reforma do Estado no Brasil ao final da década de 1980; ao surgimento (ou retomada) de ações políticas por parte do Estado com foco na avaliação de resultados e prestação de contas; às orientações e aos acordos firmados com organismos internacionais; e ao aumento das ações políticas privatizantes de serviços tradicionalmente ofertados diretamente pelo Estado. Sousa e Oliveira (2003, p. 879) indicam que esse conjunto de características podem ser sistematizadas considerando que

> [...] as iniciativas de avaliação desencadeadas pelo poder executivo federal a partir dos anos 90, reproduzidas com adaptações por diversos sistemas estaduais e municipais de educação, têm servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma idéia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.

Afonso (1999, p. 1480) sublinha que, nesse quadro, como um dos traços mais marcantes em sua análise, emergiu o Estado-avaliador e que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado. Para Maués (2016, p. 446), o Estado-avaliador passou a funcionar a partir de regulações, "estabelecendo metas e verificando os resultados alcançados, que servirão de parâmetros para a definição de políticas, ou para alinhar aquelas existentes, para distribuir os recursos financeiros e para exercer o controle sobre as intuições". Na esteira dessa abordagem, Schneider e Rostirola (2015, p. 494) empregam a expressão "políticas de avaliação" e sustentam que foram

> [...] implementadas nas últimas três décadas [e] têm sido responsáveis pela adoção de mecanismos de um quase-mercado na educação, a partir dos quais se concretiza a remodelação do papel do Estado na condução das políticas públicas e da atuação das escolas e redes de ensino frente ao processo ensino-aprendizagem.

Tendo em vista esse movimento de reforma do Estado, os estudos também indicam ampliação das dinâmicas de avaliação da aprendizagem que, anteriormente delegada aos professores, passou a ser diretamente realizada pelo Estado por meio das avaliações em larga escala, fomentando e sendo ponto de partida para diversas ações estatais. Também foram apontados os movimentos de descentralização da educação e a relação entre os entes federados, com discussões sobre modelos de gestão e regulação, além do avanço das políticas de quase-mercado na educação.

Considerando o material coletado e classificado observou-se a amplitude de seus conteúdos e, por consequente, a existência de diferentes possibilidades de exploração dos dados e análise. Como opção metodológica, a análise aqui empreendida esteve voltada ao conteúdo dos textos. Assim, a partir de inferências e interpretações buscou-se compreender os núcleos de sentido neles presentes. Foram identificados trechos dos textos, classificados a partir das variáveis de análise estabelecidas no Quadro 1. O item a seguir apresenta o tratamento dos dados da dimensão teórica, classificados pelas variáveis de análise: “Definição de política de avaliação educacional”, “Política avaliação e seus elementos de composição” e “Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação”.

1.1.2.1 Definição de política de avaliação educacional

Na variável de análise “Definição de política de avaliação educacional” foram classificados trechos que identificavam uma definição de política de avaliação e trechos que, embora não apresentassem uma definição de política de avaliação, identificavam sistemáticas de avaliação em larga escala como sinônimas de política de avaliação, ou assinalavam processos compostos por diferentes atividades interrelacionadas que garantiriam um fluxo de produção de informações, de análise, de julgamento e de decisões que podem oferecer suporte à elaboração e execução de políticas, ou programas ou ações.

Tinha-se como pressuposto que os textos selecionados pelo levantamento, ao abranger a expressão “política de avaliação”, principalmente quando utilizada em destaque nos títulos, resumos ou em palavras-chave, apresentariam definições, claras e explícitas, sobre tal

expressão. Contudo, a análise evidenciou que a maior parte deles não traz definições diretas daquilo que intitulam como "política de avaliação".

Ademais, cabe ponderar que nenhum texto está discutindo a expressão "política de avaliação" como objeto de estudo. Tal expressão é utilizada, em grande medida, sem delimitação conceitual explícita. Todavia, o fato de "política de avaliação" não ser objeto dos textos não elimina a necessidade de defini-la, menos ainda a relevância da busca por essa definição nos textos que, de alguma forma, continham esse conceito. Ressalva-se assim a importância de definir "política de avaliação"; pelas implicações que tal delimitação comporta. Logo, a identificação, a seleção e a interpretação de trechos abordando definições ou entendimentos que aqui são apresentados foram realizadas com base na leitura e em inferências a partir da exploração do material.

Nos textos que compuseram o levantamento, autores como Vianna (2003), Esteban (2012), Martins e Gabriel (2016) e Pereira e Oliveira (2018) avançam, levando em conta a cronologia dessas produções, no sentido de uma definição de "política de avaliação", delimitando objetivos e limites de tais políticas. Vianna (2003) pontua um entendimento que parte da caracterização de um objeto de avaliação que é ampliado quando se tem uma política de avaliação, de modo que esta política deve contemplar os conhecimentos e suas práticas, mas também "interesses, atitudes e valores", envolvendo assim dimensões qualitativas e quantitativas. Para o autor (Op. cit., p. 27),

> A definição de uma política de avaliação educacional demanda múltiplas considerações, não se restringindo, apenas, ao domínio do conhecimento e ao seu uso na prática. É preciso considerar que, a par do conhecimento para um futuro desempenho, outras dimensões (sociais, culturais e até mesmo éticas) devem ser necessariamente avaliadas e que o programa envolva aspectos quantitativos e qualitativos, incluindo, se possível, interesses, atitudes e valores.

Já Esteban (2012) define política de avaliação como um meio para alcançar uma melhor qualidade na educação brasileira. Contudo, a autora tece uma crítica sobre a simplificação do que seria essa qualidade, indicando como uma consequência a simplificação das análises sobre a produção dos resultados educacionais. Desse modo, Esteban (2012, p. 576) parece estar fazendo uma avaliação de política – uma avaliação da política de avaliação –, ou principiando delinear o que deveria haver em uma política de avaliação, sem, contudo, definir o que seja o conceito de "política de avaliação" ao sustentar que

> A política de avaliação apresenta-se como meio para se alcançar melhor qualidade na educação brasileira, porém se fundamenta na redução de seu sentido e na simplificação nas análises sobre a produção dos resultados escolares. Ao simplificar processos complexos, retira da reflexão e do debate aspectos indispensáveis à ação escolar, aos processos de aprendizagem, aos projetos de ensino e aos posicionamentos dos sujeitos em relação a seus resultados globalmente considerados, não apenas sujeitos hierarquicamente posicionados segundo seus desempenhos. Simultaneamente, sua intenção de neutralidade e objetividade não se realiza, pois a técnica não é suficiente para eliminar a dimensão sociocultural do conhecimento, dos processos de sua socialização e validação ou mesmo das dinâmicas de aprendizagem.

Pereira e Oliveira (2018) definem as políticas de avaliação a partir de sua finalidade, destacando sua relação com o acompanhamento dos índices educacionais e o reflexo das políticas de responsabilização. Assim, o que inicialmente se apresentava como uma política de avaliação para os autores pode se revelar, na verdade, como uma política educacional mais ampla para gerir escolas, mediante a recorrência a expedientes que seriam típicos de avaliação da aprendizagem. Para os autores (Op. cit., p. 540),

> É nesse contexto [Uma tendência se reflete nas políticas de avaliação e nas políticas curriculares e confere legitimidade social às políticas de responsabilização, que, associadas, além de determinarem aquilo que deve ser ensinado e como deve ser ensinado, estabelecem como meta resultados mensuráveis e padronizados de aprendizagem, com consequências para professores e instituições, reordenando, assim, aspectos organizacionais e de governança das escolas.] que as políticas de avaliação em larga escala ganham centralidade (BARRIGA, 2014). Concebidas inicialmente como instrumentos cuja finalidade seria o acompanhamento da evolução dos índices de qualidade da educação, as avaliações vão sofrendo modificações que as tornam instrumentos de aferição mais sofisticados (BONAMINO; SOUZA, 2012; ORTIGÃO; PEREIRA, 2016) e – o que é o foco desse texto – reordenando objetivos com a incorporação de mecanismos de responsabilização que intensificam o controle sobre o que é realizado na sala de aula (BROOKE, 2006).

Martins e Gabriel (2016) pontuam um entendimento das políticas de avaliação que também parte da sua finalidade e função, demarcando que o conhecimento identificado como sendo "de qualidade" é delimitado pelas próprias políticas de avaliação. Nessa perspectiva uma avaliação da aprendizagem toma roupagem de uma política curricular buscando monitorar a implementação de um determinado currículo. Pela falta de alinhamento entre os instrumentos e os objetivos – pois uma política de avaliação da aprendizagem não necessariamente tem como objetivo avaliar também o currículo –, uma série de fatores escolares e extraescolares que afetam o desempenho discente são desconsiderados, como se percebe nos seguintes excertos de Martins e Gabriel (2016, p. 699-709):

> [...] as políticas de avaliação são políticas que definem conhecimento de qualidade, isto é, aquele que é válido a ser ensinado nas escolas da Educação Básica.
>
> [...] Na perspectiva das políticas de avaliação, são os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações externas de larga escala que dão sentido ao conceito de qualidade. De forma direta, pode-se dizer que se os alunos vão bem nos testes padronizados, o ensino é de qualidade; se os alunos vão mal, o ensino não é de qualidade. Esse entendimento é bastante restrito por negligenciar fatores escolares e extraescolares que afetam o desempenho discente, como comprovam pesquisas na área de eficácia escolar (BROOKE; SOARES, 2008).
>
> [...] as políticas de avaliação se constituem como políticas curriculares à medida que se configuram como espaço privilegiado de legitimação do que é válido a ser ensinado nas escolas. Defendemos aqui que as fixações de sentido estão em permanentes disputas e que sujeitos posicionados como docentes participam do processo de significação das políticas de avaliação e de sua relação com questões curriculares, como, por exemplo, o conhecimento.

Dessa forma, os autores questionam qual seria o objeto de avaliação que as políticas de avaliação estariam definindo, sinalizando que uma política de avaliação curricular delimita como objeto de avaliação os conhecimentos. Assim, considerando os escritos Nevo (2006), as políticas de avaliação curriculares não seriam políticas de avaliação da aprendizagem, pois para os autores é necessário estabelecer o objeto do que se busca avaliar.

No que se refere ao conjunto de artigos onde não há definição de política de avaliação, foi possível identificar três tendências nas abordagens realizadas nos textos: i) como sinônima das iniciativas de avaliação em larga escala; ii) como iniciativas de avaliação mais amplas em relação ao tradicional objeto que é a aprendizagem, que incluem objetos como instituições, currículo, docentes etc.; e iii) como componente de políticas educacionais que têm por objetivo a gestão de pessoal, como por exemplo a bonificação, o monitoramento da qualidade, como por exemplo o Ideb, e a criação de setores nas secretarias de educação incumbidos de organizar a avaliação educacional.

No que tange à **primeira tendência**, observa-se que sua incidência é significativamente mais expressiva e abrange um grupo de artigos que compreende "política de avaliação" como iniciativas de avaliação em larga escala, tais como Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – e seu desdobramento com a Prova Brasil entre 2005 e 2015 –, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e outras sistemáticas subnacionais ou internacionais, tal como o *Programme for International Student Assessment* (Pisa).

No caso do Pisa, Silva e Hypolito (2018) o identificam como uma "política avaliativa em larga escala", usando a expressão "em larga escala" para demarcar e destacar o alcance do Pisa. Essa

leitura se difere do entendimento do Pisa como uma iniciativa de medição de proficiências que, quando tomada isoladamente em seus instrumentos, tem traços de uma avaliação da aprendizagem, pois além de medir também tem critérios de desempenho esperados. Além disso, o Pisa também é instrumento de uma política mais ampla da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na medida em que tem alcance sobre as políticas educacionais dos países, incluindo impactos sobre objetivos educacionais mais gerais. Assim como o Inep, o objetivo da OCDE "é produzir indicadores que contribuam, dentro e fora dos países participantes, para a discussão da qualidade da educação básica e que possam subsidiar políticas nacionais de melhoria da educação"[9].

Em relação ao Enem, Biasus e Schneider (2014) falam em uma "política de avaliação aplicada pelo Enem", compartilhando o entendimento de Saraiva e Luce (2015), indicando um entendimento do Enem como um instrumento de política educacional para organizar a transição de estudantes da Educação Básica para a Superior. Já Silva e Hypolito (2018, p. 520) colocam o Exame "como parte das políticas avaliativas" e Piunti e Anunciato (2018, p. 249), embora identifiquem o Enem como uma "política avaliativa", destacam que, em razão das políticas de acesso ao Ensino Superior criadas a partir dele, deve-se considera-lo mais do que uma "política avaliativa externa".

Mello e Bertagna (2020, p. 18) apontam tanto o Saeb quanto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como "políticas de avaliação dos sistemas de ensino no Brasil", tal entendimento também é expresso por Chiapinoto, Gomez e Lunardi (2020), que identificam e discorrem sobre ambos no tópico intitulado "políticas públicas de avaliação em larga escala". Já Vasconcellos, Leal e Araujo (2020) nomeiam especificamente o Ideb como uma "política de avaliação da aprendizagem". Maués (2016, p. 457) utiliza o termo "políticas de avaliação dos resultados", enfatizando que o que se avaliava eram os resultados escolares, identificando "política de avaliação" a partir dos "testes externos, padronizados e em larga escala", com menção ao Saeb, à Prova Brasil e à Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Cabe ponderar que o Ideb é um recurso de medição de uma noção de qualidade da escolarização, que combina a proficiência dos alunos ao final de etapas escolares, com a variável fluxo. O fluxo, como as proficiências, é fruto da aprendizagem que, com mediações, tem relação com o ensino dos

9 Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/o-que-e-o-pisa/21206 >. Acesso em: 3 set. 2021.

professores. Nestes termos, o Ideb, tendo as metas como critério, seria um recurso de uma política de avaliação da aprendizagem.

Ainda dentro desse primeiro grupo de tendência, Martins e Gabriel (2016, p. 694) chamam atenção para o fato de que as políticas de avaliação se difundiram, também, nos "sistemas estaduais e municipais, independentemente da orientação político-partidária vigente nessas escalas de organização político-administrativa do Estado". Nesse sentido, os textos identificam as sistemáticas de avaliação em larga escala elaboradas pelos entes subnacionais como políticas de avaliação.

Queiroz, Vale e Santos (2018, p. 580), por exemplo, usam a expressão "política de avaliação" para designar o Sistema Paraense de Avaliação Educacional (Sispae); como fazem Torregan, Bertagna e Nakamura (2018), para abordar o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp, e Martins e Gabriel (2016) ao se reportarem ao Saerginnho[10] e ao Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (Saerj). Já Lima e D'Agostini (2019) usam o termo "política de avaliação externa" e "política de avaliação em larga escala" para se referir a iniciativa existente na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, a Prova Floripa. Pode-se depreender que o uso dessa expressão busca diferenciar uma política de avaliação da aprendizagem realizada em sala de aula, que instituía o professor como o executor da política, daquela que se realiza em larga escala, que identifica a extensão da avaliação da aprendizagem de modo padronizado.

Em número reduzido, um conjunto de textos apresenta os indicadores de qualidade da educação – tais como o Ideb e outros semelhantes elaborados por governos estaduais – <u>como um componente</u> da política de avaliação, sempre associados às sistemáticas de avaliação em larga escala. Esse entendimento está presente em Freitas (2007b), em relação ao Ideb, e em Silva e Silva (2016), que fazem referência ao Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (Saepe) e ao Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) quando falam da "Política de Avaliação definida pela Rede Estadual de Pernambuco".

Ainda dentro desse primeiro grupo de tendência, chama atenção a abordagem feita no texto de Sousa e Oliveira (2003, p. 876), que identifica como "política de avaliação" o uso que se faz tais sistemáticas de avaliação em larga escala, de modo que

> [...] o debate sobre *charter schools* nos Estados Unidos é feito concebendo essa alternativa como uma formulação diferente da dos *vouchers*, estes sim

10 Avaliação diagnóstica realizada bimestralmente nas escolas da rede estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro e que compõe uma etapa do Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ) (GILSON, 2012).

> típicos da esfera do mercado. As *charters* seriam organizações destinadas a melhorar o controle social sobre a oferta dos serviços escolares por parte dos usuários, criando um controle externo indutor de melhorias sem, no entanto, privatizá-los, ao mesmo tempo em que propiciam mais participação da comunidade na conformação de seu perfil, pois a ameaça da "saída" dos alunos funcionaria como importante indutor de aperfeiçoamento.
>
> Surge, assim, a noção de "quase-mercado" que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias.
>
> As medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros.

Corroborando com o entendimento majoritário dos textos representados por este primeiro grupo, o governo federal brasileiro publicou o Decreto Nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a “Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica”. Nesse decreto são apresentados objetivos e princípios dessa política, identificada como sendo integrada pelo Saeb; o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja); e o Enem, cada um com suas próprias características e objetivos, também apresentados no texto legal do Decreto.

Os objetivos da política nacional de avaliação são apresentados em seu Artigo 2º: “diagnosticar as condições de oferta da educação básica”, indicando assim uma política de avaliação, mas não delimitando ser exclusivamente de aprendizagem; “verificar a qualidade da educação básica”, ainda que o entendimento do que seria essa qualidade não é apresentado no decreto; “oferecer subsídios para o monitoramento e o aprimoramento das políticas educacionais”; “aferir as competências e as habilidades dos estudantes”; “fomentar a inclusão educacional de jovens e adultos”; e “promover a progressão do sistema de ensino”.

Como princípios da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica são estabelecidos: a igualdade de condições para o acesso e a permanência do estudante na escola; a garantia do padrão de qualidade; e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Tais objetivos e princípios indicam que o que está delimitado como política de avaliação nesse Decreto é muito amplo e diverso, característica comum às legislações nacionais, indo além do que as iniciativas que a integram, e seus instrumentos e usos, possibilitam efetivamente realizar e alcançar.

Ademais, em seu Art. 8º, o Decreto ainda define que cabe ao Ministério da Educação, por meio do Inep "implementar os procedimentos estabelecidos neste Decreto"; "definir a concepção pedagógica das avaliações e dos exames"; "definir a metodologia de aplicação e aferição dos resultados das avaliações e dos exames"; e "editar as normas complementares necessárias ao cumprimento do disposto neste Decreto".

Ressalta-se que este Decreto expõe o entendimento do Inep e, até certo ponto do MEC, sobre o que seria a política de avaliação nacional que, na realidade, considera como sinônimo as sistemáticas de avaliação em larga escala realizadas pelo governo federal e as consequências que tais avaliações geram. Essa compreensão do âmbito federal pode, por sua vez, influenciar a compreensão e as ações de estados e municípios relacionados à avaliação educacional e ao desenvolvimento de políticas de avaliação.

No conjunto de artigos onde não há definição de política de avaliação, um **segundo grupo** de textos identificados expressa a tendência da política de avaliação entendida como iniciativas mais diversas, compreendendo o que denominam de: avaliação institucional (externa e interna/autoavaliação), com foco na aprendizagem ou em aspectos diversos da unidade educacional; avaliação de docentes; e sistemáticas mais amplas, incluindo nesse entendimento dados de contexto gerados pelas avaliações em larga escala.

Sousa e Pacheco (2019) afirmam que a avaliação institucional, ao considerar as várias facetas das redes e sistemas de ensino, une aspectos globais e locais da educação e, junto a outras sistemáticas de avaliação, move noções de garantia da qualidade. Frangella e Campos (2019, p. 566) ressaltam ainda, o espaço de tensão e negociação geradas pela avaliação institucional, o que a configuraria como uma "política de avaliação". Assim, a avaliação institucional pode ser elemento de uma política de avaliação que pode instituir os profissionais como sujeitos do processo, ou não, sendo preciso delimitar ainda os instrumentos e procedimentos que lançará mão e qual(is) é(são) os objetos de avaliação usam.

> [...] a avaliação institucional se constitui como espaço de tensão/negociação em torno dos significados para a avaliação. [...] Dessa forma, buscamos analisar a produção política que se constitui na própria prática, pois a prática é fruto de consensos, ainda que provisórios, nas articulações políticas, produção de sentidos contingenciais que são articulados nas fronteiras, "entre-lugares" da cultura, nos quais não têm raízes e, tampouco, fixidez. A partir de tais aportes, compreendemos a política, no caso, a política de avaliação do município focalizada, constituindo-se em meio a essas negociações como produção política discursiva, uma luta pela significação. (FRANGELLA; CAMPOS, 2019, p. 566)

Essa leitura é corroborada por Freitas (2007b, p. 978), que defende uma lógica de "qualidade negociada" para a educação, onde a avaliação institucional – entendida como um processo interno à escola que busca negociar patamares de "qualidade" com seus atores, a partir de problemas concretos vivenciados por ela –, associada à avaliação em larga escada e à avaliação da aprendizagem realizada em sala de aula pelo professor, pode ser um potente instrumento para sua realização.

Freitas (2007b, p. 974) ainda propõe um modelo para que os governos tenham continuidade em suas "Políticas de Estado para a Avaliação", sendo necessário: 1. Instituir a obrigatoriedade da avaliação de sistema no âmbito municipal, com periodicidade bienal, sob controle do Conselho Municipal de Educação; 2. Instituir a obrigatoriedade de processos de avaliação do projeto político-pedagógico das escolas, com periodicidade anual, no âmbito dos municípios, sob controle das redes de ensino; 3. Instituir a obrigatoriedade da avaliação do professor e dos demais profissionais da escola pelos municípios, fixando amplas oportunidades e mecanismos de melhoramento da atuação do profissional e fixando, igualmente, os termos de seu desligamento do serviço público; 4. Definir um teto para gastos dos municípios com os processos de avaliação com o fim de evitar a mercantilização destes e a retirada de recursos necessários para outras áreas de ensino; e 5. Criar um programa de apoio aos municípios, com recursos, junto ao Inep, para alavancar, do ponto de vista técnico, o trabalho de implantação destas políticas junto com os municípios – tanto no campo da avaliação de sistemas como no campo da avaliação institucional.

Ainda no segundo grupo de tendência, mesmo sem uma definição explícita de política de avaliação, há autores que entendem essa política como iniciativas de avaliação mais amplas, nesse caso também como avaliação docente. Shiroma e Schneider (2011, p. 32), tendo como objeto de estudo a avaliação de professores no Brasil, se referem a esta, também, como políticas de avaliação, no caso de professores, de modo que, segundo os autores, eles abordam "as políticas que pretendem colocar os professores 'à prova' por meio da realização de exames de avaliação e certificação para fins de ingresso e promoção na carreira".

Por fim, também foi identificado nesse grupo autores que incluem no entendimento de política de avaliação dados de contexto gerados pelas avaliações em larga escala. Alves e Soares (2013, p. 192) ao estudarem o Ideb de uma escola ressaltam a necessidade de considerar, simultaneamente as condições contextuais – o perfil dos alunos e as características dos estabelecimentos de ensino – indicando que as "políticas públicas para a educação brasileira exigem o estudo dos dados existentes de forma muito mais ampla do que apenas sua síntese em

um indicador como o Ideb, assim como a aproximação de metodologias provenientes de epistemologias distintas". A leitura completa do texto indica que a política de avaliação pode ser entendida como o Ideb e as condições contextuais tais quais o perfil do aluno, nível socioeconômico da escola, proporção de estudantes discriminados por raça/cor e gênero, infraestrutura da escola e tamanho/complexidade da escola.

O **terceiro grupo** de textos identificados no conjunto de artigos onde não há definição de política de avaliação traz diferentes políticas educacionais como componentes ou delimitadores do entendimento do que seria uma política de avaliação em curso. Entre elas podemos citar os Planos Municipais de Educação; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; o Plano Nacional de Educação (PNE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Maués (2016, p. 457) aponta que

> Apesar das críticas que vêm sofrendo, as políticas de avaliação dos resultados por meio de testes externos, padronizados e em larga escala, apesar dos exemplos colocados por pesquisadores de outros países (Ravitch, 2011) e do Brasil (Freitas, 2013), essa situação não está ameaçada de terminar. Ao contrário, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, ela se solidificou, ganhou estatuto de política de Estado, ampliou-se, incluindo avaliações para crianças de 8 anos de idade.

Cabe ponderar que tais "Planos e Programas" podem exigir ou favorecer políticas de avaliação, mas não definem o que seria "política de avaliação". Além das sistemáticas de avaliação em larga escala e o PNE, Maués (2016) cita o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como mais um dos elementos que comporiam uma política de avaliação. Passone (2014, p. 430) corrobora com tal leitura ao afirmar que

> [...] junto com o PAR, o Sistema Nacional de Avaliação e o Ideb, além de outros programas, como o Dinheiro Direto na Escola – PDDE – e o PDE-Escola (estes últimos caracterizados pelos princípios administrativos de mercado), o governo federal terminou por introduzir estruturalmente a racionalidade gerencial de regulação e responsabilização dos entes educacionais públicos.

Para Oliveira (2010a, p. 105), políticas como o PNE apresentam diretrizes, metas e estratégias para uma política nacional de avaliação, entendida como um processo contínuo de uma política de Estado, e que

> A avaliação democrática da educação, conforme consubstanciada na Conae, deve, pois, expressar-se por meio de diretrizes, metas e estratégias no PNE (2011-2020). Trata-se de pensar uma política nacional de avaliação nos termos

> do Sistema Nacional de Educação, entendida como processo contínuo de uma política de Estado, que contribua para o desenvolvimento da educação nacional, resultando em uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Diante do exposto, pode-se compreender que, no âmbito desse levantamento, "política de avaliação" é entendida, em geral, como parte da política educacional. Contudo, muitas vezes, confunde-se os dispositivos de avaliação com a própria "política de avaliação". Essa política, por sua vez, precisa ser definida e analisada para elucidar os meios pelos quais é implementada. Em outras palavras, a política de avaliação é um elemento da política educacional que fomenta discussões e reformulações de outras políticas, com destaque às sistemáticas de avaliação em larga escala. Freitas (2007b, p. 982) destaca que "[e]spera-se do governo federal uma política de Estado para o ensino fundamental e para sua avaliação. Nesta ordem: primeiro a política educacional, depois a política de avaliação".

Pondera-se, então, que o emprego da expressão "política de avaliação" não seja adequado, pois tal política não seria de "avaliação", mas de outras ordens – como currículo, formação de professores, *accountabillity* educacional, entre outros –, ampliando o papel da avaliação educacional na tomada de decisões. Essa perspectiva é encontrada, por exemplo, em Piunti e Anunciato (2018, p. 258),

> O ENEM tornou-se um mecanismo de acesso a Universidades públicas e privadas. Sendo assim, uma avaliação externa que se pretende um indutor de currículo, um indutor de mudanças no trabalho do professor e um mecanismo de acesso ao ensino superior, não pode ser considerada apenas uma política avaliativa.

Assim, uma iniciativa de medição de proficiência, que parece avaliação da aprendizagem, na verdade se transformou em potencial recurso para, por exemplo, subsidiar uma política curricular.

1.1.2.2 Política de avaliação e seus elementos de composição

No que tange à "Política Avaliação e seus elementos de composição", foram contemplados os trechos referentes à: i) iniciativas de monitoramento de dados e de políticas educacionais, que compreendem ações sistemáticas de medição e levantamento de dados para "controle" da qualidade da educação e para classificação de alunos em geral (aprovação, reprovação e conclusão da formação, além do acesso a outros programas e políticas); ii) dispositivos e

recursos de elaboração de indicadores, índices e metas, com estratégias de difusão na comunidade escolar, que busca fornecer dados consistentes e comparáveis aos diversos atores educacionais; e iii) organização de setores específicos de avaliação nas Secretarias de Educação, com a finalidade de institucionalização de uma cultura avaliativa e reorganização do trabalho burocrático.

Para os autores dos artigos analisados, o estabelecimento de uma política de avaliação, e até de uma cultura avaliativa, está relacionado ao controle da qualidade da educação ofertada pelo Estado, a depender de sua definição, que buscará, por meio de levantamento de dados monitorá-la, incluindo a aplicação de provas. Autores como Araújo e Silva (2011) e Cerqueira, Gonzalez e Bernardo (2016) consideram o Saeb – e até o Ideb, calculado, também, com resultados do Saeb (MARTINS; GABRIEL, 2016) – como uma política de monitoramento da qualidade da educação, trazendo para essa definição elementos e metodologias presentes nas diversas sistemáticas de avaliação em larga escala. Sousa (2003, p. 179) corrobora com essa percepção e define o Saeb como "um sistema de monitoramento contínuo, capaz de subsidiar as políticas educacionais, tendo como finalidade reverter o quadro de baixa qualidade e produtividade do ensino, caracterizado, essencialmente, pelos índices de repetência e evasão escolar".

Alguns autores apontam que esse monitoramento pode servir à perspectiva da democracia e da garantia da equidade educacional. Para Calderón e Borges (2020), o monitoramento de resultados "consiste num dos principais objetivos positivos das avaliações em larga escala, isto é, o monitoramento de políticas educacionais na perspectiva da equidade". Para Freitas (2005, p. 929), "[u]ma negociação ampla e responsável com os atores da escola – acerca do seu projeto pedagógico e das suas demandas, incluindo um sistema público de monitoramento de qualidade, construído coletivamente – pode ser a maneira de fazer alguma diferença". Lima (2012), ao analisar Spaece, ainda ressalta que o subsídio fornecido pelos dados educacionais à implementação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais contribuiu ativamente para a melhoria da qualidade da educação em todo o Estado do Ceará.

Contudo, há textos que também pontuam uma outra face, que é a possibilidade de o monitoramento de resultados escolares causar homogeneização e redução do currículo, além do engessamento de práticas pedagógicas, fazendo com que as escolas foquem em "ensinar os alunos para o teste", como está presente em Barreto (2012); Carvalho, Oliveira e Lima (2014); Frangella e Campos (2019). Assim, a potencialidade e alcance da política de avaliação está relacionado a esse elemento que a compõe, de modo que, nesse caso, depende dos usos dos

resultados do monitoramento que, por sua vez, pode estar vinculado a uma política de gestão, distanciando-se de uma política de avaliação.

Na continuidade de ações que derivam do levantamento de dados educacionais para monitoramento de políticas educacionais, há textos que destacam a elaboração de indicadores, índices e metas por governos como outro elemento de composição de uma "Política de avaliação". Em tese, as metas estão definidas a priori e o monitoramento permitiria saber se estão ou serão atingidas em determinado período, dando às políticas de avaliação tal contorno. Essa elaboração, além de colaborar com as diferentes fases da política pública educacional, ainda serve para prestar contas à sociedade sobre o serviço público oferecido, uma vez que busca fornecer dados consistentes e comparáveis aos diversos atores educacionais, por meio de estratégias de difusão na comunidade escolar.

Para Campos (2013), a análise da massa de dados produzida pelas avaliações em larga escala possibilitou a identificação de desigualdades no acesso ao conhecimento por parte dos alunos, evidenciando os diversos processos de discriminação existentes e persistentes nas escolas. Dessa forma, esses dados também colaboram para que a comunidade escolar reconheça seus desafios e potencialidade. Machado e Alavarse (2014, p. 415) afirmam que a criação de índices como o Ideb aproximou os diversos segmentos sociais "de um valor de referência da qualidade da rede do seu município e da escola de seu bairro".

Com relação ao avanço técnico das iniciativas de avaliação e coleta de dados, Machado e Alavarse (2014, p. 418), ao se referirem à introdução da metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI) para medir o desempenho dos alunos, destacam a perspectiva da trajetória histórica de aferição e comparação dos resultados de aprendizagem obtidos nas provas, considerando que,

> Nessa fase a avaliação externa teve o objetivo de produzir informações do desempenho dos alunos para a constituição de trajetórias históricas dos resultados obtidos pelas escolas, possibilitando a produção de políticas pedagógicas que pudessem significar avanço na aprendizagem dos alunos que demonstravam maiores dificuldades e, consequentemente, melhorar a qualidade da educação.

Apesar da multiplicidade de dados e de usos possíveis, ainda é notável que os dados mais utilizados pela comunidade escolar são os de aprendizagem dos alunos, entendidos, muitas vezes, como sinônimo de qualidade educacional, reduzindo o significado de qualidade e aquilo que se espera dos sujeitos envolvidos no processo (CERQUEIRA; GONZALEZ; BERNARDO,

2016; MARTINS; GABRIEL, 2016; PIUNTI; ANUNCIATO, 2018; ROSISTOLATO; PRADO, 2014). Para Barreto (2012, p. 745), "[n]os termos em que são propostos os indicadores de desenvolvimento da educação, escolas e redes de ensino passam a ser mais pressionadas a apresentar resultados com base nas medidas padronizadas de rendimento".

Pereira e Oliveira (2018) ressaltam, ainda, que o superdimensionamento de índices quantitativos na educação pode impactar decisões curriculares sem que, contudo, se enfrente o desafio da qualidade. Para os autores (2018, p. 537), significar a qualidade por intermédio de mecanismos que buscam controlar o conhecimento escolar, como índices e diagnósticos inquestionáveis,

> [...] favorece o estabelecimento de vínculos diretos "entre padrões curriculares e melhoria de qualidade da educação" (LOPES, 2015, p. 455) e justifica políticas de avaliação como instrumento garantidor de que esse vínculo se realize, com a qualidade associada à ideia de equidade e da possibilidade de ser garantida pela avaliação, concebida como instrumento capaz de controlar a eficácia no cumprimento do currículo.

Por fim, sobre a organização de setores ou órgãos diretamente voltados ao desenvolvimento de avaliações educacionais, tecnologias e usos de dados nas Secretarias de Educação, com a finalidade de reorganização do trabalho burocrático, observou-se a presença de diversos estudos de caso que trazem informações sobre setores de avaliação pertencentes às estruturas do governo federal, de estados e de municípios brasileiros. Lima (2012, p. 43), ao se referir ao governo do estado do Ceará, destaca que, desde 2007, a Secretaria de Educação conta, em sua estrutura organizacional, com a Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave), que busca "definir políticas de avaliação e acompanhamento do sistema de ensino público, com foco na melhoria dos resultados educacionais". E, sobre a criação de setores responsáveis pelas avaliações dentro das Secretarias de Educação municipais, Machado e Alavarse (2014) citam o exemplo do município de Cajuru, e Sordi (2012) cita o município de Campinas, ambos no interior do estado de São Paulo.

Para Costa et al. (2019), dentre as estratégias elaboradas para a institucionalização de uma cultura avaliativa nas redes escolares, inclui-se a criação de setores específicos no organograma institucional das Secretarias de Educação voltados para análise e tratamento de indicadores. Compreende-se, então, que uma cultura de avaliação também se traduz pela institucionalização de órgãos no âmbito da gestão.

1.1.2.3 Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação

Ao analisar os trechos classificados em "Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação" foi possível identificar que parte dos autores compreendem a "política de avaliação" na sua relação com outras políticas educacionais. Esse é um ponto sensível, pois pode-se identificar relação, enquanto subsídios para outra(s) política(s), ou subsunção em outra política, por boa ou má fé. Os textos abrangem, comumente, as políticas de avaliação associadas i) à gestão da e na escola; ii) à bonificação e responsabilização; iii) ao financiamento; iv) ao currículo e material didático; e v) à formação de profissionais da educação e ao trabalho docente.

Em relação à primeira associação, com as políticas de gestão da e na escola, identificou-se que esta se dá a partir das ações realizadas tanto pela gestão escolar para a escola, desenvolvidas assim dentro do microambiente da escola, quanto pelas desencadeadas na escola a partir de determinações e orientações de órgãos centrais. Há textos que apontam para potencialidades da ação da gestão escolar para as políticas de avaliação. Vasconcelos, Leal e Araújo (2020, p. 59), por exemplo, destacam que a gestão escolar pode "favorecer a criação de processos de avaliação e acompanhamento que tenham como consequência alcançarem melhores resultados escolares", de modo que possuem um importante papel no "acompanhamento dessas políticas [políticas de avaliação], bem como das ações desenvolvidas nas escolas relativas à avaliação da aprendizagem, monitoramento dos resultados e tomada de decisões". A abordagem usada por Carvalho, Oliveira e Lima (2014) chama atenção ao colocar o trabalho da gestão escolar como uma ponte importante das políticas de avaliação – e, por conseguinte, as determinações da secretaria de educação – com os docentes e o que é realizado dentro da sala.

Alguns textos abordam a relação a partir do impacto e das consequências das políticas de avaliação sobre a gestão da/na escola, e identifica-se três principais perspectivas: as implicações diretas causadas à gestão escolar, o impacto sobre a reorganização do trabalho e mudanças sobre as práticas de ensino. Carvalho, Oliveira e Lima (2014) e Machado e Alavarse (2014), por exemplo, destacam a incorporação de diversas novas atribuições ao trabalho dos gestores escolares em razão das políticas de avaliação, que vão desde uma reorganização de calendário e rotina da escola à orientação dos professores sobre os instrumentos, análise dos resultados e o desenho de estratégias de recuperação para os estudantes com dificuldade. Maués (2016) e Almeida (2020) caracterizam como limitadora a orientação que as políticas de avaliação passam a exercer sobre o trabalho das redes e escolas na medida em que geram uniformização das ações e estreitamento curricular, fazendo com que os professores desenvolvam um trabalho focado em alcançar as metas estipuladas externamente.

> Ao examinar essa política de avaliação, centrada nos resultados, pensa-se em uma relação custo-benefício, ou custo-produtividade, numa clara ligação com as práticas do mercado nas empresas privadas e que se exprimem por meio de indicadores quantitativos, tornando-se os números a representação da excelência. (MAUÉS, 2016, p. 448)

> [...] os instrumentos de medida têm desenho pouco apropriado para avaliar o trabalho das escolas de forma mais ampla e profunda, seja porque priorizam aspectos que deixam de fora parte importante do desejável para a educação escolar, o trabalho escolar não pode se render àquilo que será testado pelas provas; o uso dos resultados não pode eliminar o pensar sobre a educação e sobre o desenvolvimento humano dos estudantes pelos profissionais que atuam nas escolas. [...] Ao serem propostos e divulgados como têm acontecido, os resultados e índices acabam por induzir, como pudemos observar empiricamente, o trabalho das redes ao que será medido, limitando a produção da qualidade que ela seria capaz de construir. O objetivo final da educação acaba cooptado pela busca por melhores resultados; e os profissionais acabam rendidos ou conformados à lógica estabelecida pela política, dada a égide do sistema que impõe seus valores e diretrizes. (ALMEIDA, 2020, p. 15)

Com um olhar mais amplo sobre as políticas de avaliação, Sousa (2020, p. 1411) também fala sobre tais implicações ao abordar a aprovação do Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo no ano de 1992. A autora destaca que a adoção de tal normativa "afetou diretamente a trajetória da política de avaliação educacional na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) porque implementou o sistema de ciclos e trouxe a necessidade de rever o papel da avaliação no cotidiano escolar". Esse caso, direcionado especificamente às avaliações realizadas pelas escolas, ilustra bem as implicações da ação do Estado no desenho das políticas de avaliação, com consequências para o trabalho desenvolvido pelos docentes dentro de sala de aula e sobre as avaliações que realizam – também com implicações para a gestão da/na escola –, o que mostra que a influência do Estado sobre as escolas não é inaugurada com as avaliações externas em larga escala.

Ademais, identificam-se textos que também caracterizam o papel e a relação entre a política de avaliação e a gestão da/na escola, destacando marcas do gerencialismo, da responsabilização unilateral da escola e de procedimentos competitivos entre as escolas. Amaro (2013, p. 32), por exemplo, fala do diretor da escola assumindo o papel de um "gerente que motiva professores, alunos e funcionários a contribuírem para que sejam melhores". Araújo (2018) destaca uma "aclamação do gerente em educação" com perfil de "gestor empresarial".

Ainda dentro dessa perspectiva, Lima e Gandin (2019, p. 23) apontam que as escolas são colocadas no lugar de serem as responsáveis por "gerir os seus recursos e melhorar sua gestão

em busca de maior eficiência e, por conseguinte, melhores notas no Ideb". Sousa e Oliveira (2010, p. 875) indicam a legitimação de "valorações úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings". Sousa (2003, p. 181) chama atenção para uma lógica de premiação ao destacar que

> Potencializar a dimensão educativa/formativa da avaliação certamente supõe a promoção da autonomia pedagógica e didática da escola e não a sua conformação, que ocorre ao se delimitar o conhecimento que deve ser legitimado pela escola, cujo cumprimento é condição para sua premiação.

Outros textos do levantamento destacam desenhos e características que podem propiciar uma relação mais positiva entre as políticas de avaliação e a gestão da/na escola, apontando para a necessidade de diálogo e participação dos atores da escola (FREITAS, 2005), de formação permanente dos gestores sobre as avaliações externas (CHIAPINOTO; GOMEZ; LUNARDI, 2020) e de modelos e lógicas mais amplas (SALERNO; LUCE, 2018). A avaliação institucional também é abordada em alguns textos, como em Brandalise (2015) e em Frangella e Campos (2019). Nesse último exemplo, os autores problematizam sobre uma autoavaliação institucional que gera, pela própria escola, informações úteis para o desenvolvimento de ações que possam contribuir com o processo ensino-aprendizagem.

No tocante à política de avaliação frequentemente relacionada às políticas de bonificação e responsabilização, os textos abordam as estratégias de responsabilização, controle e prestação de contas desenvolvidas e praticadas tanto em iniciativas nacionais quanto internacionais. A lógica liberal é evidenciada como a que está por de trás das relações que são estabelecidas nesse contexto. Amaro (2013, p. 33), por exemplo, destaca que "as políticas de avaliação seguiram o curso das propostas liberais com foco na responsabilização das escolas e de professores, isentando o Estado das obrigações que lhe cabem".

Os textos, em quantidade significativa, também evidenciam as mudanças no papel e ação do Estado como pano de fundo que fundamenta a mudança de concepção na qual, como Afonso (1999, p. 148) aponta, a avaliação é acionada como "suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionados com os resultados educacionais e acadêmicos, passando estes a ser mais importantes do que os processos pedagógicos (que teriam implicado outras formas de avaliação)".

Diversos textos do levantamento fazem uso do termo "política/s de responsabilização" quando se referem às ações que envolvem a relação de políticas de avaliação com processos de

responsabilização (ARAÚJO, 2018; CERQUEIRA; GONZALEZ; BERNADO, 2016; PASSONE, 2014; PEREIRA; OLIVEIRA, 2018; VIEIRA; VIGAL; NOGUEIRA, 2015). Oliveira, França-Carvalho e Tavares (2019, p. 2062) apontam que as políticas de avaliação e de responsabilização escolar têm sido implementadas com o objetivo de "tornar públicas as informações sobre o desempenho dos alunos e, consequentemente, do trabalho dos envolvidos no cotidiano escolar".

Assim, cabe ponderar que responsabilização tende a transcender o âmbito das políticas de avaliação, inserindo-se muito mais na órbita das políticas de gestão, com demarcação de responsabilidades. Com o advento das avaliações da aprendizagem em larga escala, a responsabilização se estendeu para os resultados obtidos pelos estudantes nessas avaliações, abrindo um debate sobre quem deve ser responsabilizado e pelo quê.

Carvalho, Oliveira e Lima (2014) identificam a adoção de práticas como o pagamento bônus ou prêmio para escolas que atingem as metas estabelecidas para o Ideb. O Ideb aparece assim como uma via que tem, como colocam Vieira, Vidal e Nogueira (2015, p. 8), "facilitado a implantação daquilo que vem sendo chamado de política de responsabilização ou accountability em educação". Já Carvalho, Oliveira e Lima (2014) apontam o Ideb como o indutor tanto de planos de metas e políticas de responsabilização quanto de políticas de avaliação. Schneider e Rostirola (2015, p. 502) destacam o Ideb como o "passo definitivo para a introdução de processos de accountability na Educação Básica".

A ideia de as políticas de avaliação servirem de base para medidas de responsabilização e *accountability*, ou como intitulam Calderón e Borges (2020), para políticas de *accountability*, também está presente nos textos do levantamento, como em Afonso (2013) e Araújo e Silva (2011). Carvalho, Oliveira e Lima (2014) falam de uma articulação da política de avaliação e política de responsabilização e bonificação. Schneider (2019, p. 4722) destaca *accountability* "sendo utilizada em conexão com políticas de avaliação por meio das quais tende a se responsabilizar escolas, docentes e comunidade escolar pelos resultados educacionais alcançados por estudantes".

A responsabilização também aparece identificada em diferentes níveis. Amaro (2013, p. 34), por exemplo, fala da responsabilização no nível de gestores municipais que "precisam dar respostas ao MEC", de gestores escolares que "necessitam de dar respostas à Secretaria", e de "professores que precisam dar respostas ao gestor escolar". Hypolito e Ivo (2013) abordam a ênfase sobre a responsabilização das escolas e dos docentes. Nogueira, Jesus e Cruz (2013) apontam que a responsabilização e a prestação de contas de níveis intermediários de poder e de

quem está no comando do poder executivo dificilmente ocorre. Esse movimento gera o que alguns autores intitulam de responsabilização unilateral, Dantas (2007), por exemplo, aponta para um movimento que é de "responsabilização da escola perante a sociedade".

Biasus e Schneider (2014) chamam atenção para outro importante nível que é responsabilizado ao abordarem o Enem, caracterizando-o como um instrumento de controle de conhecimento, e excludente, que acaba responsabilizando o estudante por sua formação, em um processo de seleção no qual são classificados e a exclusão decorre de que há menos vagas do que candidatos Nesse sentido, Lima e D'Agostini (2019, p. 13), destacam a existência de uma concepção "implícita de uma responsabilização do estudante para alcançar determinadas habilidades e níveis de proficiência", indicando "formas silenciosas de monitoramento e controle do trabalho docente lastreados em variáveis externas".

Também há textos que abordam alternativas às práticas e políticas de responsabilização. Chiapinoto, Gomez e Lunardi (2020, p. 135) trazem a qualidade negociada "com o envolvimento bilateral do Estado e da escola". Mello e Bertagna (2020, p. 19) apontam modelos de avaliação amostrais e articulados com processos participativos, como "profícuas possibilidades para abarcar as dimensões de qualidade social da educação e promover a responsabilização bilateral entre o Estado e a escola".

Há textos que também trazem ponderações sobre as experiências de responsabilização brasileiras. Bauer et al. (2015), por exemplo, pesquisando as políticas de avaliação dos municípios brasileiros destacam que a associação de incentivos aos resultados das avaliações não se constitui como prática recorrente para os 4.309 municípios participantes da pesquisa. Para Carvalho, Oliveira e Lima (2014, p. 55) o próprio MEC estabeleceu uma forma branda de *accountability* por meio da divulgação de resultados e estabelecimento de metas, fazendo estados e municípios passarem a "monitorar a qualidade do ensino, prestar informações sobre os resultados de desempenho e intermediar apoio técnico e financeiro para as escolas que apresentam piores resultados". Nogueira, Jesus e Cruz (2013, p. 18) apontam fatores que explicam a baixa disseminação de estudos e experiências de responsabilização no Brasil, indicando que

> O primeiro fator se refere à noção incipiente da importância do uso dos resultados da aprendizagem cognitiva e avaliação de desempenho dos alunos como peça fundamental de políticas de melhoria da qualidade educacional em médio e longo prazo. Em seguida, às carreiras do magistério, que, ao assegurarem aos docentes e demais funcionários uma quantidade significativa de faltas abonadas, tornam as políticas que utilizam critérios de frequência a serem encaradas como um descumprimento de um direito adquirido. Em

> terceiro lugar, à indefinição sobre o papel e a responsabilização tanto dos órgãos intermediários quanto dos ministérios e secretarias de educação no processo de melhoria da qualidade da educação, uma vez que o discurso atual tem sido o de responsabilizar unicamente diretores e professores pelo desempenho insuficiente das escolas e de seus alunos em provas nacionais ou estaduais.

Assim, as consequências da adoção dessas práticas estão muito presentes nos textos que abrangem o levantamento. Santos e Silva (2019) apontam para a "maquiagem" ou falseamento de resultados. Rosistolato e Prado (2014) também falam de responsabilização de alto impacto no Rio de Janeiro que geram disputas entre as escolas. Shiroma e Schneider (2011, p. 32) falam da lógica da certificação da competência com "políticas que afetem diretamente os docentes, tais como certificação e recertificação, novos Planos de Carreira, avaliação e remuneração por desempenho, entre outras". Nogueira, Jesus e Cruz (2013) destacam estar em curso uma "política de avaliação docente na perspectiva de responsabilização", identificando que das 27 secretarias estaduais de educação 16 possuem avaliação de desempenho com o pagamento de bonificação aos docentes a partir do desempenho dos estudantes.

Desse modo, nos textos do levantamento a premiação financeira às escolas – com pagamento de bônus para docentes e também para funcionários, ou outros prêmios para diretores, professores e alunos – é uma temática frequentemente relacionadas às políticas de avaliação, sendo colocadas como práticas que fazem as escolas ganharem notoriedade, seja por serem consideradas as melhores, seja por serem apontadas como as piores, parecendo ser esta uma finalidade das políticas de bonificação. Sousa e Arcas (2010) destacam a "imagem social depreciada" dos profissionais da educação quando são divulgados os resultados das avaliações realizadas pelos estudantes.

> Nesse tocante, alguns textos destacam a outra face da bonificação que é a punição, de modo que a pressão por melhores resultados institui tanto premiações quanto punições ou imputações negativas. Para Barreto (2002, p. 748), isso acontece porque "os dispositivos de avaliação passam a se ocupar da qualificação e desqualificação profissional dos agentes educacionais em função do rendimento dos alunos e estão assentados sobre a responsabilização individual dos resultados e a concorrência entre as escolas". Amaro (2016, p. 464) coloca seu entendimento sobre essa perspectiva da bonificação nos seguintes termos: Embora com características específicas, essas políticas seguem orientações internacionais que, segundo Afonso (2012) e Freitas (2012), envolvem: estratégias de prestação de contas (*accountability*) baseadas em resultados de testes padronizados de alto impacto (*high-stakes testing*); imputações negativas e punitivas às escolas e professores, caso não atinjam as metas estabelecidas centralizadamente; estreitamento dos currículos, focalizando-os em competências básicas e apagando outros conhecimentos; metodologias de ensino dirigidas à preparação para os exames;

> espírito competitivo entre professores e escolas; pressão para a melhoria dos resultados instituindo premiações e punições; precarização do trabalho docente.

A lógica da performatividade e do gerencialismo também são apontados nos textos como mecanismo da reforma política na qual a bonificação está assentada. Passone (2014), usando outros autores como referência, destaca que o gerencialismo é "a 'inserção, no poder público, de uma nova forma de poder', que cria uma nova cultura competitiva e 'busca incutir performatividade na alma do trabalhador'".

Alguns textos questionam a efetividade dessa lógica de que premiações incentivam a melhoria de resultados, indicando uma simplificação dos problemas e dos desafios educacionais existentes na realidade brasileira. Passone e Araújo (2020, p. 146) a caracterizam como uma "política insatisfatória" destacando, em relação aos docentes que tal prática "terminaria por degradar as condições da carreira docente, minando a dignidade e a motivação dos professores, além de "desvirtuar as relações entre alunos e professores e entre professores", acirrando inclusive as desigualdades educacionais". Araújo e Silva (2011, p. 209), por exemplo, trazem os trabalhos de alguns autores para indicar que tal "visão contém a crença de que os professores e profissionais da educação têm condições de melhorar os resultados dos alunos e a qualidade do ensino, mas não o fazem por falta de incentivo financeiro ou por falta de quem os pressione".

Para além dos aspectos mencionados, as políticas de financiamento também são relacionadas às políticas de avaliação em relação à distribuição de recursos financeiros. Para Araújo e Silva (2011, p. 209), com o foco na produtividade e na eficiência, as políticas de avaliação configuram-se como "instrumentos por meio dos quais o governo consegue controlar despesas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras entre este e o setor privado". Minhoto (2016) menciona o apoio financeiro dado pela União a estados e municípios com desempenhos "aquém do estipulado pelo índice [Ideb]", desde que "se comprometam formalmente com o cumprimento de metas estabelecidas".

No que tange às políticas de currículo e material didático frequentemente relacionadas às políticas de avaliação, seus diálogos e interfaces são destaques em diversos textos do levantamento. Almeida (2020) explica tal relação a partir de um ciclo de influência. A autora aponta a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como referência tanto para a reelaboração dos currículos escolares e das diretrizes pedagógicas quanto para as políticas de avaliação e para outras políticas, tais como: a "produção de recursos didáticos, produtos da indústria

editorial, formação inicial e continuada de professores, ambientes virtuais de aprendizagem". Assim, o ciclo se estabelece de tal modo que

> [...] a BNCC delimita as "aprendizagens essenciais", as quais passam a ser o grande objetivo educacional; estas orientam a produção de materiais didáticos e o trabalho das redes e escolas, que, por sua vez, serão avaliadas a partir de seus resultados, segundo as "aprendizagens essenciais" definidas no documento. (ALMEIDA, 2020, p. 3)

Diferentes possibilidades de relação e vias de influência são evidenciadas pelos textos no tocante às políticas de avaliação na sua relação com políticas de currículo e material didático. Mendes e Frangella (2014, p. 331) sintetizam essa relação entendendo-a como um "lugar de negociação, embates e disputas". Sousa e Oliveira (2003, p. 882), no contexto dos Parâmetros Curriculares Nacionais, indicam que tais Parâmetros podiam se "constituírem nos padrões de desempenho esperados, ou seja, os conteúdos a serem ensinados nas escolas serão aqueles que serão "cobrados" nas provas".

Já a política de avaliação como delimitadora do conhecimento a ser ensinado aparece em Sousa (2003), com a avaliação indicando o conhecimento que "tem valor" ou demarcando a "produção curricular válida ou saber legítimo" como em Mendes e Frangella (2014). Nesse tocante, os textos abordam os impactos que um domínio das políticas de avaliação sobre as políticas de currículo gera. Torrezan, Bertagna e Nakamura (2018), a partir de contribuições de outros estudiosos, apontam um trabalho pedagógico direcionados às políticas de avaliação, com "aulas pautadas nos conteúdos que serão exigidos, fazendo uso recorrente de exercícios de edições anteriores" e "treinamento" para o processo avaliativo. Almeida (2020, p. 7) também aponta para "medidas de treinamento para a resposta aos testes" indicando a aplicação de simulados e a realização de atividades em sala de aula que são semelhantes aos itens das provas.

Araújo e Silva (2011) falam de outra possibilidade de relação com os resultados dos "exames" aplicados nacionalmente servindo como base para avaliar o currículo e a escola. Barreto (2012, p. 746) destaca que a criação de "sistemas de avaliação" em alguns estados e municípios tem gerado um movimento de construção de um currículo próprio com o objetivo de "possibilitar o diálogo dos docentes com o que se espera das escolas". Contudo, apontam "processos hierarquizados de gestão do currículo" nos quais "especialistas externos e/ou das próprias redes são encarregados de "unificar" ou "homogeneizar" os conteúdos curriculares trabalhados nas escolas de modo a possibilitar o planejamento das ações educativas e o monitoramento da sua execução por meio da avaliação padronizada". Araújo (2018, p. 8), destaca, ainda, que a pressão

pela melhoria de resultados educacionais tem favorecido a proliferação de sistemas apostilados de ensino que, além de condicionarem e padronizarem conteúdos e abordagens, também condicionam as ações de formação docente.

As consequências da relação entre as políticas de avaliação e de currículo são assim destaques nos textos, tanto em uma perspectiva de redução quantitativa quanto qualitativa do que se ensina. No que tange a perspectiva quantitativa, Almeida (2020) destaca a "Priorização da instrução em Leitura e Matemática" e na "Priorização do que é considerado como "básico", focalizando a ação docente na matriz dos testes". Biasus e Schneider (2014) e Garcia, Bizzo e Rosa (2019) indicam a redução do tempo destinado às disciplinas que não são avaliadas. Araújo (2018, p. 13) – abordando a experiências dos Estados Unidos – alerta que "conforme os professores passavam mais tempo preparando os estudantes para realizar testes padronizados, o currículo era enxugado".

Na perspectiva de uma redução qualitativa, Amaro (2013) indica a "pauperização de conhecimentos" que ficam restritos às competências básicas, apontado uma homogeneização que é do currículo, mas também dos comportamentos dos sujeitos submetidos a tal currículo (AMARO, 2016). Torrezan, Bertagna e Nakamura (2018, p. 1332), ao falarem do caso do estado de São Paulo, apontam que o Currículo Oficial do Estado de São Paulo "focaliza determinados conteúdos, competências e habilidades presentes nas matrizes de referência do Saresp, em detrimento de uma proposta de formação humana ampliada".

A relação mais direta das matrizes de avaliação com o currículo também é uma via que evidencia a relação entre as políticas de avaliação e de currículo nos textos do levantamento. Oliveira (2010b) aponta que as matrizes de referência são tomadas como o currículo. Tosta, Ney e Silva (2020, p. 13-14), ao abordarem o Saresp, indicam uma "estreita aproximação" entre a matriz do Saresp e o currículo oficial da Rede, "orientando os materiais didáticos disponibilizados aos professores e estudantes", "promovendo o controle sobre o trabalho docente". Costa et al. (2019, p. 14) trazem a fala de gestores para apontar uma "tendência das gestões municipais em organizarem seus sistemas de ensino visando atender ao que preconiza as avaliações dos governos estadual e federal".

Contudo há indicação de aspectos com potencial positivo dessa relação. Por exemplo, Vieira (2007) aborda que a secretaria de educação estadual do Ceará identificou diferenças entre os conteúdos desenvolvidos em sala de aula e as matrizes do sistema de avaliação e buscou um alinhamento com a participação dos docentes da rede em oficinas de construção de itens do Spaece, evidenciando um movimento no qual a partir currículo praticado alterou-se, mesmo

que em parte, a política de avaliação realizando-se um processo de validação curricular das matrizes de referência das avaliações.

Ainda que sem essa identificação, sobre os processos de validação curricular das matrizes de avaliação, Vianna (2003), no contexto das Propostas Curriculares Nacionais, coloca como importante indagação se "as avaliações estão realmente centradas nas propostas curriculares?", ou seja, se as avaliações refletem o currículo. O autor também questiona se as próprias propostas curriculares estão sendo efetivamente seguidas no país, pois para Vianna são tais propostas que deveriam se constituir como referenciais para as avaliações que definem padrões mínimos de desempenho. Contudo, o autor problematiza um terceiro elemento de influência nessa relação que são os livros didáticos, questionando se "não seriam os livros didáticos, na sua diversidade qualitativa, os verdadeiros referenciais não apenas para a avaliação, mas para o próprio ensino?".

Esse terceiro elemento e a perspectiva de uma validação curricular das matrizes de referência da avaliação também estão presentes em Sousa e Arcas (2010). Analisando a rede estadual de São Paulo, os autores identificaram claras aproximações entre o currículo oficial, as matrizes de avaliação e os materiais didáticos disponibilizados oferecido aos docentes. Nesse tocante, indaga-se que tal relação encontrada pelos pesquisadores deveria de fato ser esperada e existente uma vez que o que deve ser ensinado está estabelecido no currículo oficial e, por conseguinte, precisa estar disposto nos materiais didáticos utilizados pela Rede, de modo que ambos os documentos por sua vez precisam guardar relação com o que é avaliado – e aparece, assim, descrito nas matrizes de referência da avaliação – tendo, dessa forma, validade curricular. Outra questão, anterior à validação curricular das matrizes de avaliação, é sobre se o que está definido no currículo e é ensinado é adequado e abrangente o suficiente, uma discussão fundamental sobre qual o conhecimento deve compor o currículo, certamente uma discussão sobre política de currículo.

Nesse sentido, destaca-se ponderações feitas sobre essa relação entre as políticas de avaliação e de currículo como encontrado em Araújo e Silva (2011), nos documentos oficiais de Minas Gerais sobre o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública em relação às matrizes de referência dessa avaliação. Os autores indicam que tais matrizes "não esgotam o conteúdo a ser trabalhado em sala de aula e, portanto, não podem ser confundidas com propostas curriculares, estratégias de ensino ou diretrizes pedagógicas" e que os "itens que compõem os testes não podem ser tomados, pelos docentes, como modelos de atividades a serem realizadas em sala de aula, mas podem contribuir para que os professores pensem sobre as habilidades requeridas dos estudantes" (p. 217).

Contudo, Araújo e Silva (2011) também consideram que se "avaliação sistêmica" for "entendida sob forma de competição entre as escolas por melhores resultados, levará, inevitavelmente, as Matrizes de Referência a prescreverem o currículo da escola" (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 217). Sousa e Arcas (2010, p. 187) ponderam, assim, que as políticas de avaliação "podem conter possibilidades emancipadoras ou virem a servir a intensificação das desigualdades educacionais e sociais, seus fins e meios e os usos de seus resultados são reveladores do real significado que assumem no processo educacional." (p. 197).

Por fim, ainda no que tange à relação entre as políticas de avaliação e de currículo, chama atenção a menção de alguns textos ao Enem. Para Minhoto (2016) o próprio MEC ao ampliar os objetivos do Enem colocou a indução de uma reestruturação do currículo do Ensino Médio como um propósito do Exame, e aponta que essa efetiva indução ganhou novas dimensões quando o Enem se tornou um instrumento de seleção unificado para o ingresso no Ensino Superior. Rocha e Ravallec (2014) indicam que o Enem ao longo do tempo foi entendido como um instrumento de reformulação do currículo do Ensino Médio e um "catalisador de mudanças curriculares e que, paradoxalmente, denuncia o vestibular tradicional pela mesma racionalidade: a de orientar o currículo do ensino médio" (p. 2000). Piunti e Anunciato (2018, p. 246) indicam o Enem como "impulso para aplicação prática do novo currículo".

No que tange à compreensão da política de avaliação na sua relação com as políticas e ações de formação dos profissionais da educação, observa-se que a massa de dados educacionais, em especial aqueles relacionados ao rendimento dos estudantes, têm influenciado a tomada de decisão sobre tais processos. Para Barreto (2012, p. 744), "os dados colhidos sobre o rendimento dos alunos são utilizados sobretudo para informar decisões relativas aos processos de formação continuada de professores"; e para Bauer et al. (2015, p. 347) "observa-se uma tendência dos gestores de declarar que os resultados das avaliações são utilizados para planejar a formação continuada dos profissionais da rede".

Também são observados efeitos na seleção de temas abordados na formação profissional, inclusive restringindo-os àqueles relacionados à avaliação, como apontado por Amaro (2013, p. 34), ao afirmar que a secretaria de educação de um município carioca "tem investido em atividades de formação com vistas a desvelar os significados dos pressupostos que constituem a avaliação externa: descritores, teoria de resposta ao item (TRI), distratores, matriz de referência"; e por Maués (2016, p. 455), que afirma que a formação continuada de professores fica restrita às temáticas dos exames, uma vez que as secretarias de educação implementam

cursos que buscam “'preparar' os professores a 'prepararem' os estudantes para fazer as provas, levando ao que Freitas (2012) chama de precarização da formação”.

Os autores ainda revelam a perspectiva autoritária de parte dessas formações, onde os profissionais não encontram espaço de diálogo. Ao se referir às formações profissionais realizadas nos Estados Unidos, Araújo (2018, p. 8) afirma que “[a] reforma foi implementada numa perspectiva autoritária. O desenvolvimento profissional era um momento em que os professores apenas ouviam o que fazer”.

Com relação às influências diretas no trabalho docente, alguns autores destacam que, por terem como foco a melhora dos resultados de aprendizagem dos alunos, as políticas de avaliação acabam por direcionar o trabalho docente e a prática pedagógica em geral, com orientações para seleção de conteúdos, planejamento de aulas e adoção de instrumentos didático-metodológicos afinados com a matriz de habilidades e competências das avaliações em larga escala (MINHOTO, 2016; SILVA; HIPÓLITO, 2018; TORREZAN; BERTAGNA; NAKAMURA, 2018).

Autores apontam que parte das ações relacionadas às avaliações geram melhorias no trabalho docente. Gomes e Fernandes (2018, p. 58) destacam que o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar do estado de Minas Gerais, além de instrumento eficiente na consolidação da proposta curricular, ainda impactou “a organização do trabalho docente e a melhoria da educação básica”. No mesmo sentido, Garcia, Bizzo e Rosa (2019, p. 5), afirmam que as avaliações em larga escala “têm potencial para a definição de padrões e expectativas de aprendizado, podem orientar o trabalho pedagógico dos docentes e fornecem elementos para a tomada de decisões dos gestores”.

Contudo, outros criticam essa relação, uma vez que o foco na melhoria dos indicadores de aprendizagem pode fazer com que o trabalho pedagógico seja direcionado a preparar os estudantes para as provas (BAUER et al., 2015) e, além de limitar conteúdos e práticas, pode limitar aprendizados e experiências dos profissionais (GARCIA; BIZZO; ROSA, 2019). Para Nardi e Schneider (2014, p. 2019) essa pressão excessiva sobre os professores “tem realçado as difíceis condições de trabalho de que dispõe para exercer o seu ofício e a necessidade de fortalecimento do debate sobre o tema da carreira docente”.

Em paralelo a isso, o estabelecimento de políticas de avaliação também objetiva, de forma direta ou indireta, avaliar o docente e o seu trabalho a partir dos resultados dos estudantes (ALMEIDA,

2020), conforme já explorado anteriormente nas discussões sobre bonificação e responsabilização docente.

1.1.2.4 Delimitando "Política de avaliação": algumas considerações

A análise empreendida no item 1.1 buscou explorar como os autores e pesquisadores brasileiros têm definido e caracterizado a expressão "política de avaliação", identificando elementos de sua estrutura central para assinalar características que a definem ou compõem.

A análise de conteúdo realizada revelou uma questão semântico-conceitual sobre a expressão "política de avaliação" que se relaciona à referida expressão, com os sentidos e destaques, ou ausências, que circundam seu uso. Ainda nesse terreno de delimitações conceituais, constata-se nos textos maior proximidade nas definições quanto ao conceito "avaliação", mas isso não ocorre com a mesma frequência em relação às nomenclaturas associadas às avaliações em larga escala, pois encontra-se "avaliação de sistemas", "avaliação externa", "avaliação do rendimento escolar" como equivalentes, sendo que no caso dessa expressão nem mesmo há tentativas mais explícitas de definição, como ocorre com o conceito de avaliação, e se observa que tais expressões aparecem como sinônimos, sem maior demarcação no que tange às diferenças existentes quanto ao sujeito, aos objetivos e às finalidades dessas expressões no campo da avaliação educacional.

Por conseguinte, quando olhamos para a expressão "política de avaliação", a questão semântico-conceitual sobre os termos utilizados e seus significados no campo da avaliação educacional também está presente. No âmbito do estudo bibliográfico realizado, o pressuposto era de que ao usar a expressão "política de avaliação" os textos apresentariam definições claras sobre ela, de modo que seria possível apreender como esta tem sido definida e caracterizada na literatura. No entanto, a análise revelou que a maior parte dos textos não apresenta definições diretas daquilo que intitulam como "política de avaliação", considerando, em sua grande maioria, iniciativas já instituídas pelos governos, com suas diretrizes ou finalidades, para construir um entendimento sobre tal expressão.

A partir da variável de análise "Definição de política de avaliação educacional", identificou-se um conjunto de textos que realizam ensaios mais claros e diretos para uma definição, em menor quantidade, contrastando com outro conjunto, expressivamente maior, que não apresenta uma definição, embora empregue a expressão. Esse segundo conjunto pôde ser subdivido em três principais linhas de compreensão de política de avaliação: i) como sinônimo das iniciativas de

avaliação da aprendizagem em larga escala; ii) como iniciativas de avaliação mais amplas em relação ao tradicional objeto que é a aprendizagem, incluindo objetos como instituições, currículo, docentes etc.; e iii) como componente de políticas educacionais que têm por objetivo a gestão de pessoal, como, por exemplo, a bonificação, o monitoramento da qualidade, como por exemplo o Ideb, e a criação de setores nas secretarias de educação incumbidos de organizar a avaliação educacional.

Ao buscar compreender a expressão "política de avaliação", as variáveis de análise "Política avaliação e seus elementos de composição" e "Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação" apresentaram trechos que identificaram elementos de sua estrutura e assinalaram características que a definem ou compõem. No caso dos elementos de composição, identificou-se iniciativas de monitoramento de dados e de políticas educacionais, com ações sistemáticas de medição e levantamento de dados para "controle" da qualidade da educação e para classificação de alunos em geral (aprovação, reprovação e conclusão da formação, além do acesso a outros programas e políticas). Também foram identificados dispositivos e recursos de elaboração de indicadores, índices e metas, com estratégias de difusão na comunidade escolar, que busca fornecer dados consistentes e comparáveis aos diversos atores educacionais; e a organização de setores específicos de avaliação nas secretarias de educação, com a finalidade de institucionalização de uma cultura avaliativa e reorganização do trabalho burocrático.

Ademais, também foi possível identificar que parte dos autores compreendem a "política de avaliação" na sua relação com outras políticas educacionais, de modo que, com a variável de análise "Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação", foi identificada associação com políticas de gestão da e na escola, políticas de bonificação e responsabilização, políticas de financiamento, políticas de currículo e material didático, políticas de formação de profissionais da educação e políticas do trabalho docente.

Para aprofundarmos os contornos desta análise, também se faz necessário caracterizar a expressão "política pública". Partindo do entendimento de que a expressão "Política de avaliação" sintetiza em seu termo marcas ou características daquilo que constitui uma política pública e uma avaliação educacional, destaca-se que, por conseguinte, a expressão carrega a influência das circunstâncias históricas e das premissas filosóficas, epistemológicas, técnicas e metodológicas de cada um dos termos.

Em relação à política pública, para Souza (2006, p. 24) "não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública", apontando assim para uma falta de consenso sobre

tal definição no campo, complexificando seu debate. A autora ressalta que uma das definições mais conhecidas foi delineada por Laswell (1936/1958), que entende que "decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (*apud* SOUZA, 2006 p. 24).

Apesar de distintos enfoques, ainda segundo a mesma autora, as definições de políticas públicas "guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos" (SOUZA, p. 25). Dessa forma, a compreensão de política pública deve pautar-se numa visão holística, onde o todo se sobreporia aos diversos fatores que a compõe individualmente, de modo que a autora (Op. cit.) a define como "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)".

Nesse mesmo sentido, Höfling (2001, p. 31) define política pública como "o "Estado em ação" (GOBERT; MULLER, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade". Com isso, compreendemos que políticas públicas são responsabilidade do Estado, mas não podem ser reduzidas aos seus elementos (burocracia, organismos estatais, entre outros).

Em relação à avaliação educacional, entendendo-a a partir da estrutura básica do conceito de avaliação estabelecida por Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago (2009) e da definição de Lukas Mujika e Santiago Etxeberría (2009), esta seria um processo de obtenção da informação, no qual está envolvido a "Aplicação de procedimentos válidos e confiáveis para conseguir dados e informação sistemática, rigorosa, relevante e apropriada que fundamente a consistência e a segurança dos resultados da avaliação" (CASTILHO ARREDONDO; CABRERIZO DIAGO, 2009, p. 39), abrangendo assim um "processo de identificação, coleta e análise de informação relevante – que poderá ser quantitativa ou qualitativa –, de maneira sistemática, rigorosa, planificada, dirigida, objetiva, crível, confiável e válida" (LUKAS MUJIKA E SANTIAGO ETXEBERRÍA, 2009, p. 91).

A partir desse primeiro movimento de obter informações, são formuladas opiniões, ou seja, a formulação de juízos de valor, por meio do qual os dados obtidos inicialmente vão fundamentar a análise e a avaliação, possibilitando assim a formulação de "um juízo de valor o mais acertado possível" (CASTILHO ARREDONDO; CABRERIZO DIAGO, 2009, p. 39), que estão assim "baseados em critérios e referências pré-estabelecidos para determinar o valor e o mérito do objeto educativo em questão" (LUKAS MUJIKA E SANTIAGO ETXEBERRÍA, 2009, p. 91),

que para os autores tem como finalidade a tomada de decisões “que ajudem a otimizar o objeto mencionado”.

A terceira característica marca assim o processo da avaliação educacional é a tomada de decisão, que se efetiva a partir dos juízos de valor emitidos sobre as informações disponíveis. Nesse sentido, segundo Chappaz (2015, p. 48) é importante destacar que não são as avaliações em si que possuem o poder da tomada de decisão, uma vez que a avaliação se efetiva por meio da atribuição de valor ao objeto que é resultado da avaliação, o que garante a validade do processo, sendo necessário, assim, significar, interpretar e traduzir os resultados em informações que sejam relevantes para um uso pedagógico.

Assim, quando a avaliação educacional integra o desenvolvimento da política educacional – quer seja voltada para a aprendizagem, com envolvimento maior ou menor de professores; quer para a instituição, tendo a escola, sua organização e suas condições –, observa-se que esta tem sido incorporada por agentes públicos que passam a utilizar iniciativas de avaliação e os dados por elas coletados e gerados, para embasar atividades relacionadas a outras frentes da política educacional, ilustradas pelas categorias encontradas na análise bibliográfica aqui apresentada.

Uma reflexão mais aprofundada sobre esse aspecto também revela que, considerando que a finalidade de uma política seria o que ela pretende organizar, uma determinada finalidade pode revelar que há distinta pretensão de organizar outra “coisa” que não a avaliação. Assim, observa-se que, em algumas circunstâncias, a utilização de expedientes de avaliação da aprendizagem oculta uma política de gestão de redes e de escolas, tal como quando uma avaliação da aprendizagem dos estudantes, realizada em larga escala, tem seus resultados usados para bonificação dos profissionais da educação.

Considerando que a política educacional é um conjunto de ações, normativas e planejamento para os quais a educação é um objeto em destaque, esta tem uma série de desdobramentos delimitados a partir do foco estabelecido (objetos e objetivos). Nesse sentido, tem-se políticas educacionais de financiamento, de formação, de currículo e, também, de avaliação. Considerando a questão semântica delimitada anteriormente, a depender da abrangência e do uso da “política de avaliação” esta pode extrapolar suas funções, se relacionando com políticas educacionais de outras ordens como currículo, formação de professores, *accountabillity* educacional, entre outros, ampliando seu papel para subsidiar a tomada de decisões. Assim, cabe ponderar que ao usar a expressão “política de avaliação” pode ser importante demarcar o que é seu objeto, usando complementações que o identifiquem seu objeto dentro do recorte educacional.

Entende-se, dessa forma, que uma “política de avaliação”, de acordo com o objetivo estabelecido, deve ser composta por uma sistemática de coleta de dados, que geram ações políticas voltadas à elaboração de indicadores, índices e metas para subsidiar ações, programas e políticas públicas, transformando-se, muitas vezes, num meio ou numa ferramenta para outras políticas. Na educação, o objeto da política de avaliação deve estar a ela relacionado e, para que tal política não extrapole suas funções e objeto, tomando roupagens de outras políticas educacionais, deve-se ter clareza de suas potencialidades e limitações, que precisa estar contemplado no uso de seus resultados. Podemos considerar que o Estado, por meio de políticas de avaliação, implanta um projeto de governo por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade, tendo como foco ou eixo a avaliação educacional.

1.2 Federalismo e políticas públicas de educação no Brasil

Considerando a discussão sobre "política de avaliação" realizada no tópico anterior, faz-se necessário, ainda, explorar de que forma a organização do Estado brasileiro e a estrutura do regime federativo imposto por ele, com suas condições administrativas e financeiras, incidem sobre o planejamento e gestão das políticas públicas sociais, com foco para a educação, (ABRUCIO, 2010; CURY, 2010), e como o trabalho dos atores governamentais impactam em sua caracterização e implementação (LOTTA, 2014).

De acordo com a definição de Sistema Federativo elaborada por Dahl (1986, p. 114), para quem o federalismo seria "um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais [...] e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores", pontua-se que este estudo alinha-se às pesquisas que buscam compreender a estrutura organizacional do estado e aspectos da implementação de políticas públicas realizadas na área de educação, que têm se voltado a questões referentes ao estabelecimento de sistemas educacionais, regimes de colaboração e transferências financeiras aos entes federativos, elaboração e implementação de políticas descentralizadas, burocracias públicas, entre outros.

No Brasil, onde prevalece a preferência por políticas homogêneas a serem adotadas no território nacional (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014, p. 5) e considerando que a natureza federativa do Estado brasileiro também impõe limitações e oportunidades particulares para o desenvolvimento de políticas educacionais nos diferentes níveis de governos, nas distintas camadas burocráticas e com mecanismos particulares de coordenação – que, todavia, não garantem a implementação homogênea das políticas –, exploraremos de que forma, ou via quais mecanismos, a prerrogativa das políticas federais incide sobre o desenvolvimento de políticas educacionais similares ou cria espaços de divergência, com foco para as políticas de avaliação.

As relações intergovernamentais brasileiras são determinadas pós Constituição Federal de 1988 (CF88), em que os estados e municípios são considerados entes federativos e, portanto, gozam de algum grau de autonomia política e administrativa. Ou seja, para que uma política com abrangência nacional entre em vigor, é necessário considerar a capacidade de coordenação das ações pela União e dos instrumentos de incentivo aos níveis subnacionais para que estes sigam os objetivos gerais das políticas, ainda que a qualidade da provisão e os resultados das políticas nos governos estaduais dependam das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis (BICHIR, 2011).

Pontua-se, então, uma necessária distinção entre a centralização das ações políticas que consistem na formulação e coordenação do processo decisório e a descentralização do processo de implementação delas. Bichir (2011, p. 37) ressalta que "enquanto o processo decisório refere-se à relação horizontal entre os poderes Executivo e Legislativo, a implementação de políticas públicas implica relações verticais entre a União e os demais entes da federação" e, dessa forma, ao mesmo tempo em que o elevado poder de coordenação federal em matéria de políticas educacionais deveria conduzir os resultados locais à convergência, o próprio processo de implementação das políticas, fortemente dependente das capacidades institucionais e dos interesses políticos locais na maior ou menor coordenação dos objetivos centrais, pode alterar os resultados esperados.

Sobre este ponto, Pierson (1995) destaca a importância das regras institucionais de sistemas federativos nas consequências para a implementação de políticas. Para o autor, se por um lado a existência de múltiplas jurisdições pode gerar problemas de coordenação e dificultar a consolidação de políticas nacionais em contextos federativos, por outro, essas mesmas jurisdições tendem a estimular a inovação e a emulação de políticas. No mesmo sentido, Gomes (2009) assevera que, cada vez mais, destaca-se no campo a percepção das variadas formas de interação entre os governos centrais e subnacionais, considerando os distintos arranjos federativos e unitários, incorrendo em diferentes graus de autonomia para os governos locais ou regionais.

Tanto o debate estabelecido sobre os graus de descentralização da federação brasileira quanto o debate sobre as relações intergovernamentais se baseiam em distintas interpretações sobre a Constituição de 1988, marcada pela transição entre o regime autoritário e a abertura democrática, e as realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios.

Arretche (2009) argumenta que a CF88, ainda que tenha estimulado a descentralização de receitas para as unidades subnacionais, preservou a iniciativa legislativa da União em várias áreas políticas. Para Almeida (2005, p. 29), "o andamento da descentralização não foi nem simples nem linear. Tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais".

A CF88, em seu *Título III - Da Organização do Estado*, especifica a organização político-administrativa do estado brasileiro, bem como os bens e as competências destinadas à União, aos estados federados e aos municípios. O artigo 21 lista as competências legislativas da União,

incluindo políticas executadas pelos demais entes federados. Ainda que todos possam legislar sobre tais temáticas, as normas estabelecidas pela União prevalecem.

No artigo 22 são listadas as áreas de competência legislativa exclusivas da União, incluindo políticas executadas por estados e municípios. Nesse artigo, encontramos a informação de que cabe a União legislar sobre leis e diretrizes da educação, ainda que a execução dessa política, em seus níveis infantil, fundamental e secundário, seja feita por estados e municípios.

Observa-se que a União apresenta poder legislativo consideravelmente mais amplo do que aquele conferido aos estados e municípios (especificados nos artigos 24 e 25), seja em termos de competências concorrentes ou de poderes legislativos residuais. À exceção do exposto em seu § 3º, de que "os Estados poderão mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum", nenhuma área de política é de exclusividade legislativa dos estados.

À União ainda cabe legislar sobre os gastos de estados e municípios. Com isso, o governo federal tem ampla autoridade regulatória sobre a execução das políticas sob auspícios dos governos subnacionais. Para Arretche (2013, p. 51), "em conjunto, esses mecanismos tornam as arenas federais, isto é, o Executivo federal e o Congresso – o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político".

Na área da educação, um dos principais mecanismos de financiamento da educação para estados e municípios é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), controlado pela União. Instituído em 1996 pela Lei Nº 9.424 como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o fundo foi alterado e ampliado em 2007 pela Lei Nº 11.494, e, em 2020, tornou-se instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional Nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Ainda que haja expectativa de fragmentação institucional nos sistemas federativos, devido à existência de múltiplas arenas decisórias (PIERSON, 1995), destaca-se que, no caso brasileiro, muitas decisões sobre políticas públicas permanecem centralizadas no governo federal, tendo sua (possível) fragmentação associada ao tipo de política desenvolvida (ALMEIDA, 2005;

ARRETCHE, 2004). Para Arretche (2009, p. 413), a Constituição Federal, desde sua elaboração, já apresentava princípios centralizadores na União em detrimento dos estados subnacionais:

> Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações. Além disso, formularam regras que permitem que a maioria, nas arenas decisórias centrais, aprove mudanças no *status quo* federativo. Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais.

Almeida (2005, p. 36) aborda três tipos de alteração nas funções do Executivo no contexto posterior à Constituição de 1988:

> Em alguns casos, transferiu-se a governos subnacionais a prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato das políticas. Em outros, estados e municípios tornaram-se responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos em nível federal. Finalmente, governos transferiram a organismos não-estatais a provisão de serviços sociais.

No campo da educação, a descentralização implicada com a Constituição de 1988 ampliou e acelerou o processo de municipalização, tornando a educação pública competência privativa (artigos 22 e 30), comum (artigo 23) e concorrente (artigo 24) dos entes federados, sem, contudo, explicitar de forma clara as atribuições da União. Segundo Arretche (2004), até a segunda metade dos anos 1990 a distribuição federativa das responsabilidades sobre políticas sociais derivava mais dos legados de cada política, ou seja, da forma como historicamente as áreas se estruturavam, com maior ou menor centralização, do que das obrigações definidas pela Constituição de 1988.

Assim, em conformidade com a natureza federativa cooperativa do Estado brasileiro, a CF88 determina, em seu artigo 211, que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino", definindo as competências colaborativas e prioritárias quanto à oferta, organização e manutenção da educação pública. De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional Nº 14, de 1996, compete, prioritariamente, aos Municípios ofertar e manter a educação infantil e o Ensino Fundamental; e aos Estados e Distrito Federal, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio – prioridades estas reforçadas pela Lei do Fundeb.

Essa estrutura de competências repartidas originou a organização dos sistemas públicos de ensino no Brasil (federal, estadual e municipal), tendo cada um dos entes federados relativa autonomia e interdependência para organização de suas redes que, contudo, são controlados e devem guiar-se pela legislação federal.

No que se refere à União, a Carta Magna não é explícita em prioridades, apresentando de forma generalista o que competiria ao governo federal. Define que:

> A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988, Art. 211, § 1º)

De acordo com Arretche (2009), novas regras – introduzidas por meio de legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais – foram necessárias para estimular a descentralização da execução das políticas sociais, não sendo suficiente ou autoexecutável o princípio da descentralização presente na Constituição. Dessa forma, ainda em relação às leis federais que regem a educação, a LDB, Lei Nº 9.394/96, reiterou a forma de repartição da responsabilidade estabelecida pela CF88 com a oferta da educação pública entre os entes federados. Também estabeleceu no artigo 11 a competência dos municípios para constituir seus sistemas de ensino – aspecto antes controverso, uma vez que no artigo 24 da CF88 os municípios não estavam inclusos na relação de entes federados que podem, concorrentemente, legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto.

A LDB ainda define as competências da União na educação atribuindo como uma de suas competências privativas a função de "coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais" (§ 1º, art. 8º). Essas funções são definidas em termos de: a) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; b) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; c) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; d) avaliação do rendimento escolar nos Ensinos Fundamental e Médio e na Educação Superior, em colaboração com os sistemas de ensino, entre outras.

Pode-se considerar que as funções e as diretrizes delimitadas pela LDB para a consecução de uma política de educação pelo governo federal, direciona, também, para a consecução de uma política de avaliação que, por sua vez, apresenta relações com as compreensões de política de avaliação expostas no tópico 1.1.

Considerando as dificuldades e as controvérsias em torno do regime de colaboração brasileiro e seus impactos nas políticas de educação, distintos arranjos normativos e administrativos vêm sendo engendrados a fim de equilibrar a dinâmica federativa e a oferta de serviços educacionais. Tais arranjos constituem-se, muitas vezes, como mecanismos de indução a determinadas formas de "colaboração" dos Estados e Municípios em relação às decisões políticas da União. De forma geral, as ações de descentralização da política nacional vêm acompanhadas de mecanismos sistemáticos que interferem e condicionam a autonomia dos entes federados via ações de assistência técnica e financeira da União que, comumente, associam os repasses das verbas à determinadas formas e sistemáticas de elaboração, implementação e avaliação dos programas (CAVALCANTI, 2012).

A dinâmica federativa organiza-se no campo educacional por uma estrutura política e administrativa composta por: a) um arcabouço jurídico-normativo (CF88, LDB, Fundeb e Resoluções e Pareceres do Conselho Nacional de Educação); b) uma estrutura de planejamento da educação nacional (Plano de Desenvolvimento da Escola/Plano de Ações Articuladas); c) um sistema de avaliação de resultados; e d) por um sistema de interação governamental e social que envolve diversos atores e instituições com capacidade política de interferência em processos decisórios e, portanto, também capazes de alterar desenhos políticos formulados nas instâncias centrais.

Isto posto, tem-se como hipótese que os espaços de divergência entre as políticas de avaliação gestadas pelos estados e as sob responsabilidade da União residam em sua forma de implementação. Se, por um lado, o governo federal estabelece diretrizes condicionantes da agenda política dos entes federados, por outro, cada unidade subnacional conta com distintas capacidades técnicas e políticas para sua implementação que podem ou não se configurar nos moldes estabelecidos pelo governo central.

1.3 Burocracias públicas

A importância de se estudar a relação da política de avaliação do estado do Ceará com a política de avaliação do governo federal brasileiro e de que forma estas se vinculam às ações

desenvolvidas na rede estadual de educação, recai na já anunciada necessidade de se compreender melhor o funcionamento do Estado brasileiro.

Com o advento da redemocratização e com a ampliação dos instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas, a CF88 instituiu uma série de mecanismos para o envolvimento de distintos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e gestão de políticas, tornando o ambiente institucional mais complexo no que tange à coordenação e execução de políticas no Brasil (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 9).

Para Bresser-Pereira (2007, p. 10), "é dentro deste quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, que devemos compreender a burocracia pública", esse conjunto de atores não eleitos por voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos sejam eles membros de carreiras ou não, com funções de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Os burocratas são entendidos como um conjunto de atores permanentes do Estado com capacidade de lograr eficiência nos processos de trabalho, uma vez que, para Pinheiro (1978, p. 31, apud BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11) ação política da burocracia pública "vai depender do funcionamento concreto dos aparelhos de Estado e das relações do Estado com as diversas classes sociais". Conforme apontado por Abrucio e Loureiro (2018, p. 25),

> […] a constituição da burocracia moderna foi um processo de criação de capacidades administrativas orientado politicamente, em busca de aparato estatal com melhor desempenho e de *accountability* republicana – isto é, mais responsabilizado em termos da probidade no manejo da coisa pública. Nesse sentido, em oposição ao senso comum e até mesmo à visão de alguns estudiosos, a administração burocrática como tal não pode ser separada da dinâmica política.

Consideramos a existência de uma extensa cadeia de agentes com poder transformador que atua entre o processo de formulação de políticas públicas – seja em nível federal, estadual ou municipal –, e a implementação local dessas políticas. Assim, os estudos de políticas que considerem as diferentes camadas burocráticas tem como potencialidade o exame de ações dos agentes responsáveis pela formulação de regras e normas gerais da política, os Burocratas de Alto Escalão (BAE); dos agentes diretamente responsáveis pela formulação das operações e processos de implementação da política, os Burocratas de Médio Escalão (BME); e, por fim, dos atores responsáveis pela entrega da política aos seus usuários ao implementarem a política

pública, os Burocratas de Nível de Rua (BNR) (LOTTA; PAVEZ, 2009). Cabe ressaltar que, ao lançar luz sobre a atuação e percepção dos distintos agentes na implementação das políticas, exploramos também percepções, ideais e valores em conjunto com as características do contexto em que atuam (MOTA, 2018).

Estudos empíricos da área da sociologia apontam para a inevitável e indispensável discricionariedade dos agentes burocráticos no funcionamento de sistemas legais e administrativos. Com base na revisão de alguns desses estudos, Pires (2009, p. 151) aponta que

> [...] a) frequentemente, as atividades corriqueiras desses burocratas divergiam substancialmente dos conjuntos de condutas prescritos pela lei e por estatutos e normas organizacionais; e b) o comportamento dessas burocracias variava significativamente entre si, assim como variava o comportamento de agentes e unidades no interior das mesmas organizações. Essas conclusões frustraram as expectativas de que mandatos legais traduzir-se-iam automaticamente em ações burocráticas e levaram estudiosos do tema a reconhecer a abrangência e inevitabilidade da discricionariedade em burocracias (DAVIS, 1969; SILBEY e BITTNER, 1982; HAWKINS, 1992).

Os Burocratas de Alto Escalão (LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; SCHNEIDER, 1994; OLIVIERI, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2007) geralmente abordados por estudos que empregam metodologias *top-down* também são denominados “Alta Burocracia Pública” ou “Burocracia Política”. A estes soma-se também os consultores na burocracia pública, por desempenharem papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos; e os políticos, porque quando são bem-sucedidos, profissionalizam-se, e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado e, também porque os altos burocratas não eleitos desempenham papéis políticos (BRESSER-PEREIRA, 2007).

É reconhecido o amplo espaço de decisão que gozam os Burocratas de Alto Escalão no processo de formulação e implementação de políticas. Esses são atores-chave no *policymaking* por terem poder de afetar as políticas governamentais de distintas formas, seja assessorando os chefes de governo, seja exercendo autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição. Esses atores também possuem funções de *advocacy* para temas específicos, bem como de negociadores do Executivo com a sociedade civil e o restante da burocracia (PALOTTI; CAVALCANTE, 2018).

A Alta Burocracia tem papel central na introdução ou priorização de temas na agenda do governo, na articulação com grupos de interesses nas fases de formulação e implementação das

ações governamentais, como também ao avaliarem os resultados das políticas e dos programas governamentais e decidirem sobre a continuidade ou extinção destes. Assim, questões como a composição e a estabilidade das equipes de governo, a existência de amplas e heterogêneas coalizões, a organização da estrutura do Executivo, entre outros, implicam diretamente sobre a implementação e os resultados das políticas públicas (PALOTTI; CAVALCANTE, 2018).

Nesse estudo, considerando a relevância da BAE para a compreensão das políticas públicas e de seus arranjos, analisaremos os documentos oficiais e normativos que envolvem as avaliações educacionais e as ações a elas associadas, uma vez que estes seriam a expressão da prática discursiva da Burocracia de Alto Escalão, além da realização de entrevistas com esses atores.

Por outro lado, a burocracia de médio escalão, compreendida como o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas, configura-se como uma das principais categorias responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação das políticas públicas, o que, em nosso entendimento, justifica investigá-la mesmo que longe de exaurir as possibilidades de estudo. Esse nível burocrático, pouco abordado pelos estudos baseados nas abordagens *top-down* e *bottom-up*, ainda conta com menor número de pesquisas voltadas à sua conceituação ou compreensão de perfis, atuação e importância nas políticas públicas (PIRES, 2011). Como apontam Cavalcante e Lotta (2015, p. 13),

> O papel da burocracia nos processos de tomada de decisão e de execução das políticas tem sido cada vez mais estudado por diferentes acadêmicos nacionais e internacionais. Entretanto, a maior parte dos estudos que busca compreender a atuação da burocracia se centra naqueles que ocupam altos cargos (Burocracia de Alto Escalão) ou naqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas (Burocracia de Nível De Rua). A Burocracia de Médio Escalão, doravante BME, tem sido menos estudada na literatura, especialmente a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e interfere nas políticas públicas. (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011).

Justifica-se, ainda, o estudo das Burocracias de Médio Escalão dado o foco nas Unidades Federativas brasileiras, uma vez que a maior parte dos estudos realizados se centra, ainda, nas burocracias de nível federal.

> Conforme expôs Oliveira (2009), a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na Burocracia de Alto Escalão, e, mais especificamente, a burocracia federal, e como esta atua no processo de produção de políticas públicas (Gouvêa, 1994; Schneider, 1994; Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998; Loureiro e Abrucio, 1999; Bresser Pereira, 2007; Olivieri, 2007). Outros trabalhos voltam-se, ainda, para a chamada "burocracia do nível da rua" (Lipsky, 1980), que implementa as políticas desenhadas "centralmente", pelo alto escalão. Pouco – ou nada – se sabe sobre

> a Burocracia de Médio Escalão, que, de certa forma, encontra-se entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, que viabiliza a implementação das políticas públicas por ela desenhadas. (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011, p. 2).

Observa-se, também, no plano empírico, um processo de expansão dessa burocracia intermediária no Brasil desde o final da década de 1990, sugerindo que a atuação da burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e relevantes para a atividade governamental. Lotta et al. (2018), ao realizarem uma revisão da literatura voltada à compreender a atuação da burocracia de médio escalão, apontam que as dimensões analisadas consideram, centralmente, as funções e lugares destes burocratas; seus papeis; seus comportamentos, valores e motivações; e com quem se relacionam e como suas relações determinam resultados de políticas.

Esses atores, bem como seus recursos de poder na negociação de sua autonomia e participação, influenciam o processo de produção e de implementação de políticas públicas, ou seja, o médio escalão da burocracia, assim como os tipos de conhecimento e trabalho que eles produzem, causam dissonâncias entre os aspectos formais e legais das políticas e as práticas e o conhecimento empírico que moldam sua implementação local (PIRES, 2018).

Neste estudo, tomaremos as informações fornecidas pela Burocracia de Médio Escalão, por meio de entrevistas e materiais, na intenção de compreender como se estabelecem as relações entre as políticas federais e estaduais e de que forma essas são implementadas na rede estadual cearense.

A perspectiva analítica que tem como foco os Burocratas de Nível de Rua, em geral utilizando as abordagens *bottom-up*, começou a ser explorada na década de 1980 com as pesquisas de Michel Lipsky na área das ciências sociais, tendo sido adotada por muitos pesquisadores desde então por serem os atores que estão na linha de frente da política e têm contato direto com os usuários.

Lipsky (1980) ressalta a importância desses burocratas, considerados como o foco da controvérsia política, uma vez que são pressionados tanto pelas demandas de serviços, para aumentarem a efetividade e a responsividade, quanto pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia. Esses agentes do estado determinam o acesso do público aos direitos e serviços governamentais, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho. O autor demonstra a complexidade dessa discussão, na medida em que existe

diferentes contextos de implementação e variáveis deles decorrentes como, por exemplo, a discricionariedade desses agentes, reconhecendo a liberdade que possuem no momento da implementação das políticas públicas. Para Lotta (2012, np.)

> O olhar para a atuação desses burocratas de rua passa pelo reconhecimento e compreensão de como constroem suas ações, considerando que fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas. Como afirma Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Essa distância diz respeito a contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

Lotta (2015, p. 93) pontua que "as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema". Lotta e Pavez (2009, p. 7) explicitam que a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo, com ciclos que ocorrem em distintos níveis administrativos e burocráticos, e que constitui em si um lócus de formulação e implementação, de tal modo que qualquer processo de análise e avaliação de políticas públicas "deveria olhar para o que de fato acontece na implementação a fim de compreender como os programas são realizados e quais são seus resultados reais".

Isto posto, na tentativa de apreender elementos que constituam a relação da política de avaliação do governo federal com a do estado do Ceará, neste estudo foram considerados dois dos três níveis burocráticos estabelecidos pela literatura de políticas públicas: a Burocracia de Alto Escalão e a Burocracia de Médio Escalão. Reitera-se que, mesmo cientes da importância dos estudos voltados à compreensão das ações desenvolvidas pela Burocracia de Nível de Rua, esse nível burocrático não compôs o corpus de análise deste estudo.

Para além da relevância teórica do objeto, assevera-se que esta análise tem potencial de apresentar um elemento novo e relevante para os estudos sobre as políticas públicas de educação, que seria uma análise das políticas públicas de avaliação educacional sob o foco das normativas elaboradas pelos Burocratas de Alto Escalão e sua relação com o trabalho gestado e implementado pelos Burocratas de Médio Escalão e seus resultados. Essa perspectiva põe luz sobre atores públicos pouco estudados e imprescindíveis para a compreensão da dinâmica de implementação e dos resultados alcançados pelas políticas governamentais dos mais variados setores, com especial atenção às políticas de avaliação educacional.

Destaca-se ainda que, considerando os desafios colocados pelo modelo federativo brasileiro – uma combinação de autonomia e interdependência entre entes federativos em contexto de altas heterogeneidades e desigualdades e propostas de universalização de políticas (ARRETCHE, 2004; MENICUCCI; MARQUES, 2016; LIMA; D'ASCENZI, 2017; SOUZA, 2017; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017) –, compreender processos de implementação de políticas desenhadas nacionalmente e sua apropriação local é um dos temas importantes para a agenda nacional, dado o crescimento de políticas nacionais, seja dentro de sistemas unificados ou de políticas de incentivo e indução, que trazem particularidades para se pensar a implementação, na medida em que há formulação centralizada (com variados graus de padronização) e espaços para adaptação local (LOTTA et al., 2018).

Nossa suposição é de que, ao analisarmos a política de avaliação gestada pela BME do estado do Ceará, encontraremos relações expressas com as políticas de avaliação sob os auspícios do governo federal, tendo como ponto de partida o estabelecimento de avaliações externas e em larga escala próprias. Essa política, todavia, tenderá a ser modificada e influenciada pelos próprios atores da BME e pelos demais atores educacionais, de acordo com as compreensões e concepções gestadas no âmbito da política estadual.

2. AS NORMATIVAS DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM

Neste capítulo, serão explorados documentos e arquivos oficiais relativos ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece). Aqui, tomamos a prática discursiva das legislações selecionadas como reflexo do trabalho da Burocracia de Alto Escalão, o que não significa o esgotamento de suas ações enquanto atores governamentais.

Inicialmente, serão apresentadas informações descritivas referentes ao histórico e concepção das três iniciativas de avaliação educacional em larga escala selecionadas para compor este estudo, bem como algumas percepções dos atores da Burocracia de Médio Escalão cearense entrevistados sobre tais avaliações. Na sequência, será apresentada uma "Linha do Tempo", que tem como objetivo verificar possíveis articulações, interfaces e elementos das políticas educacionais relacionados à avaliação, por meio da análise das normativas que regem, ao longo do tempo, tais iniciativas dos governos federal e cearense.

2.1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

A partir da necessidade de obter informações sobre o sistema educacional, o Ministério da Educação, por meio da autarquia do Inep, transformou as primeiras experiências de aferição do rendimento em larga escala, conhecido como Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep) em Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja primeira execução ocorreu em 1990, de forma amostral. O Saeb, criado formalmente por meio da portaria Nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, tinha como objetivos:

> 1. Contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis do sistema educativo, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados;
> 2. Implementar e desenvolver, em articulação com as Secretarias de Educação, processos permanentes de avaliação, apoiados em ciclos regulares de aferições das aprendizagens e competências obtidas pelos alunos e do desempenho dos estabelecimentos que compõe os sistemas de educação básica;
> 3. Mobilizar os recursos humanos, técnicos e institucionais do Ministério, das Secretarias e de universidades e centros de estudos e pesquisas sociais e educacionais, para gerar e difundir os conhecimentos, técnicas e instrumentos requeridos pelas práticas de aferição e avaliação educacional;

> 4. Proporcionar, aos responsáveis pela gestão educacional e pelo ensino, às famílias e aos cidadãos em geral, informações seguras e oportunas a respeito do desempenho e dos resultados dos sistemas educativos. (BRASIL, 1994).

Em sua primeira aplicação, em 1990, o Saeb contou com uma amostra de escolas públicas urbanas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental. Nessa ocasião, os alunos foram avaliados em língua portuguesa, matemática e ciências, sendo que as 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação. Na edição subsequente, no ano de 1993, o formato se manteve o mesmo.

A partir do ano de 1995, o Saeb passa a realizar seu ciclo de avaliação a cada dois anos, adotando a Teoria da Resposta ao Item (TRI) como metodologia de construção do teste e análise dos resultados, dessa maneira "possibilitando comparações entre as diversas aplicações, criando-se, assim, uma série histórica, permitindo a elaboração de políticas públicas a longo prazo", conforme análise de Sousa e Arcas (2010, p. 182).

Neste mesmo ano, também foi definido que o público a ser avaliado constaria apenas das etapas finais dos ciclos de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (que correspondem ao 5º e 9º ano atualmente) e 3º ano do Ensino Médio. Inseriu-se, ainda em 1995, uma amostra de alunos da rede privada, além de incorporar levantamentos de dados sobre as características socioeconômicas, culturais e sobre os hábitos de estudo dos alunos.

Nos anos de 1997 e 1999, os alunos matriculados nas etapas finais dos ciclos de escolarização do Ensino Fundamental foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, enquanto os alunos do 3º ano do Ensino Médio foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia.

A partir da edição de 2001, o Saeb passou a avaliar apenas Língua Portuguesa e Matemática, formato que se manteve em todas as edições subsequentes, de 2003 a 2017.

Em 2005, o Saeb foi reestruturado pelo então Ministro de Estado da Educação, Tarso Genro, através da Portaria Ministerial Nº 931, de 21 de março de 2005, com o desdobramento em duas avaliações bienais complementares. Uma é constituída pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), de caráter amostral, e a outra é a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), de caráter censitário. A Anresc, com vistas à divulgação de resultados, foi denominada de Prova Brasil. Em junho de 2013, segundo a Portaria Nº 304, houve nova reestruturação das disposições preliminares do Saeb, inserindo a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) a partir do mesmo ano.

Sousa e Lopes (2010, p. 55) salientaram a importância política da alteração do caráter amostral, que se manteve até o ano de 2003, para o censitário com a edição da Prova Brasil, tendo em vista que

> A avaliação amostral, com a qual as escolas e até mesmo os municípios nunca se identificaram, somada à necessidade de fazer da avaliação um instrumento de gestão para/das unidades escolares levou à proposição da Prova Brasil, cujos resultados estão disponíveis para cada uma das redes e para cada escola. A Aneb caracteriza-se por ser uma avaliação amostral[11], em larga escala, externa aos sistemas público e particular de ensino e com periodicidade bianual, e tem por objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira. Utiliza-se da aplicação provas de Língua Portuguesa e de Matemática, construídas a partir da Matriz de Referência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio; assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem no processo de ensino e aprendizagem.

Com vistas ao alcance dos objetivos estipulados, as informações produzidas pela Aneb buscam subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, assim como pretendem estabelecer comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo a construção de séries históricas. Tais informações não devem ser utilizadas para a identificação de escolas, turmas, alunos, professores e diretores para a manutenção do sigilo.

A Anresc, por sua vez, apresenta caráter censitário de larga escala externa ao sistema público de ensino e avalia os alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental de escolas localizadas nas áreas rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada e com periodicidade bienal. Nesse estrato, a prova recebe o nome de Prova Brasil e oferece resultados por escola, município, Unidade da Federação e país que também são utilizados no cálculo do Ideb. Esta se utiliza da aplicação de testes de Matemática e de Língua Portuguesa, com foco em resolução de problemas e em leitura, respectivamente, definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica para oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. A Anresc (BRASIL, 2005) tem por objetivos principais:

---

11 Fica instituído pelo Inciso I do Artigo 2º da Portaria Nº 89, de 25 de maio de 2005, que os instrumentos (provas e questionários) serão aplicados em uma amostra representativa de alunos de 4ª e 8ª séries (5º e 9º anos) do Ensino Fundamental e de 3ª série do Ensino Médio das escolas das redes pública e privada, localizadas nas zonas rural e urbana, distribuídas nas 27 Unidades da Federação.

> a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;
> b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;
> c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional;
> d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam.

Juntamente com as provas de Língua Portuguesa e Matemática são aplicados questionários socioeconômicos junto aos alunos, professores e diretores na ocasião da avaliação, além de haver um questionário preenchido pelos aplicadores. Tais questionários servem como instrumento de coleta de informações, também sobre aspectos da vida escolar, além do capital social e cultural dos respondentes. Nesta mesma perspectiva, os próprios aplicadores dos testes respondem a um formulário sobre a escola levantando dados sobre as condições de infraestrutura, segurança e dos recursos pedagógicos disponíveis.

Conforme estabelecido na Portaria Nº 304, de 21 de junho de 2013, constituem-se como objetivos específicos da ANA a aplicação de instrumentos de leitura e escrita e matemática aos estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas localizadas nas zonas urbana e rural, que estejam organizadas no regime de 9 anos. Esta apresenta caráter censitário para as turmas regulares e caráter amostral para as turmas multisseriadas.

Em 2015, foi disponibilizada a Plataforma Devolutivas Pedagógicas[12] que aproximava as avaliações externas de larga escala e o contexto escolar. De acordo com o sítio eletrônico do Inep, a partir da disponibilização dos itens utilizados na Prova Brasil descritos e comentados, a Plataforma apresentava diversas funcionalidades com potencial de ajudar professores e gestores a planejar ações e aprimorar o aprendizado dos estudantes.

O Saeb, então, tem como objetivo realizar um diagnóstico dos sistemas educacionais brasileiros por meio da aplicação de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática e de Questionários Socioeconômicos a estudantes de 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, sendo que além dos estudantes, diretores e professores também

[12] A Plataforma Devolutivas Pedagógicas do Inep foi descontinuada em 2018.

preenchem o Questionário Socioeconômico. O plano amostral do Saeb, na intenção de subsidiar a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas educacionais para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino, possibilita que os resultados sejam apresentados para cada município, Unidade da Federação, Região e país, por dependência administrativa, localização e área em cada uma das agregações possíveis.

Em 2017, a avaliação torna-se censitária para a 3ª série do Ensino Médio e é aberta a possibilidade de adesão ao Saeb pelas escolas privadas com oferta desta mesma série. Com isso, as escolas de Ensino Médio públicas e privadas passaram a ter resultados no Saeb e, consequentemente, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), algo que já era realidade para as escolas de Ensino Fundamental.

Para o Ex-Secretário de Educação do Ceará, as avaliações e as "notas" fornecidas pelo Ideb repercutem mais do que aquelas produzidas no âmbito do estado, demonstrando sua relevância política. Contudo, principalmente no que tange ao Ensino Médio, ainda são encontrados entraves metodológicos para o uso pedagógico de tais avaliações nacionais, o que faz com que os estados se debrucem na construção de sistemáticas e de índices muito semelhantes aos do governo central, porém aplicados de forma censitária.

> A nota da avaliação Inep, repercute muito mais do que a nota das avaliações estaduais no próprio Estado. O que acontece é que até o último [Saeb] do Ensino Médio era feita também uma mostra. Uma mostra que, digamos assim, você não vê a sua escola lá, na mostra. Que é essa a questão gerencial que nós usamos a estratégia de fazer a avaliação quase que no nível da saturação, porque para o gestor com quem eu quero e conversar a nota média do Estado é uma abstração. Eu preciso da nota dele! E aí, tem isso. Eu também já disse algumas vezes, que a forma de calcular a mostra aleatória do terceiro ano também tinha um viés que poderia, não prejudicar, mas que poderia, sim, prejudicar a representatividade da mostra. Porque ela não era uma mostra de alunos respondentes, era uma mostra de escolas. (Ex-Secretário de Educação)

> [...] O CAEd [Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora] é o nosso parceiro na pré-testagem dos itens da avaliação, na montagem. O CAEd tem o seu banco, não é? Ele pega item do Saeb, itens próprios dele, de outras fontes. Então, ele é o responsável pela pré-testagem desses itens e para ver qual é o peso dentro itens dentro da avaliação, a montagem da prova do Spaece quem faz é o CAEd também e a entrega dessas avaliações na secretaria. Porque, hoje, na secretaria quem aplica essa avaliação, que antes também era o CAEd, hoje quem aplica somos nós da secretaria. E aí, depois que nós aplicamos, nós reenviamos a avaliação e o CAEd monta o banco de dados, nos manda o banco de dados. Bebendo na fonte do Saeb. (Coordenador da Coave)
> (O IDE Médio) Não tem diferença (para o Ideb). Sabe qual é o único problema? É porque o Ideb primeiramente, até o ano de 2015, que foi a penúltima edição do Saeb, nós não tínhamos essa avaliação censitária no Ensino Médio. Nós tínhamos amostral, então a gente não tinha como calcular esse índice por

> escola, então, nós criamos o Ide Médio, porque o nosso Spaece é censitário. E aí, nós criamos o Ide Médio para poder proporcionar esse índice para cada uma da escola na nossa rede. Além disso, o Saeb é bianual. (Coordenador da Coave).

No ano de 2019, o Saeb passa por uma nova reestruturação para se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). As subdivisões (ANA, Aneb e Anresc) deixam de existir e todas as dinâmicas passam a ser denominadas Saeb, acompanhadas das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos.

De acordo com o portal do Inep, a avaliação da alfabetização passa a ser realizada no 2º ano do Ensino Fundamental de forma amostral, a avaliação da educação infantil é implementada em caráter de estudo-piloto e secretários municipais e estaduais de educação também passam a responder questionários eletrônicos.

2.2 O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

Com base em Bravo (2017), apresentamos um conjunto de elementos com o objetivo de identificar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como uma iniciativa do governo federal e problematizá-lo como expressão de política de avaliação. Criado em 1998 com o objetivo principal de avaliar o desempenho dos estudantes ao final da escolaridade básica, o Exame Nacional do Ensino Médio contou, em sua primeira aplicação, com cerca de 115.600 participantes, número que cresceu cerca de 100% em 1999, quando passou a ser utilizado para a seleção de vagas em 61 instituições de Ensino Superior.

Desde a sua criação, em 1998, até o ano de 2008, as provas do Enem eram compostas por 63 itens de múltipla escolha que, de acordo com Relatório Pedagógico de 2011-2012, o último disponibilizado pelo Inep para a série histórica do Exame, apresentavam "caráter interdisciplinar e contextualizados em situações cotidianas, visando a identificação e resolução de problemas", exigindo o domínio de "distintas linguagens, construção e aplicação de conceitos, organização de dados e informações para a tomada de decisões, construção de argumentação consistente e proposição de intervenções solidárias na realidade" (BRASIL, 2015, p. 17-18).

O Relatório, ainda, aponta que o Exame não tinha sua Matriz pautada estritamente pelo currículo do Ensino Médio, sendo referenciada também na LDB, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), nas Orientações Curriculares para o Ensino Médio, na Reforma do Ensino Médio realizada no início dos anos 2000, além das Matrizes Curriculares de Referência para o

Saeb. A princípio, o Enem intencionava avaliar competências e habilidades desenvolvidas ao longo da escolarização básica com ênfase na resolução de situações-problema, buscando a não memorização de conteúdos escolares.

Devido ao aumento de sua popularização e abrangência, o Exame passou por reformulações para sua aplicação em 2009, desde quando é denominado Novo Exame Nacional do Ensino Médio e passou a ser composto por quatro provas independentes entre si, cada uma com 45 itens de múltipla escolha (180 itens no total), além de uma redação para testar a produção escrita dos participantes. As quatro grandes áreas contempladas em cada uma destas provas são: i) Ciências Humanas e suas Tecnologias, que compreende as disciplinas História, Geografia, Filosofia e Sociologia; ii) Ciências da Natureza e suas Tecnologias, que compreende Química, Física e Biologia; iii) Matemática e suas Tecnologias, que compreende Matemática; iv) Linguagens, Códigos e suas Tecnologias e Redação, que compreende Língua Portuguesa, Literatura, Língua Estrangeira (Inglês ou Espanhol), Artes, Educação Física e Tecnologias da Informação e Comunicação (BRASIL, 2015, p. 18).

Essa nova Matriz de Referência foi estruturada com base na Matriz de Habilidades e Competências do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos para o Ensino Médio (Encceja) e na Matriz de Referência para Redação, configurando-se como o instrumento norteador da construção dos itens e da avaliação como um todo, além de subsidiar a transparência do processo e uma análise mais adequada dos resultados provenientes do teste aplicado. Esta Matriz de Referência, aprovada pelas representações da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed), contudo, não representa a totalidade do currículo do Ensino Médio (BRASIL, 2015, p. 62).

Cabe destacar ainda que, devido à publicização das provas ocorrida ao final de cada aplicação e à consequente "queima" dos itens utilizados no Enem, o Inep lança mão do Banco Nacional de Itens (BNI), um repositório de itens organizados segundo as Matrizes de Referência e disponíveis para a construção dos instrumentos de avaliação e de suas medidas. Para a elaboração desses itens, o Inep abre regularmente chamadas públicas a professores de Ensino Médio e da Educação Superior, além de outros interessados. Os itens são elaborados em formato de múltipla escolha e dividem-se em três partes principais, a saber (BRASIL, 2015, p. 79):

> • Texto-base: Motiva ou compõe a situação-problema do item, apresentando um ou mais textos, verbais e/ou não verbais (como imagens, figuras, tabelas, gráficos, esquemas, quadros), que podem ter dois tipos de fonte: (i) citação de publicação referenciada, para as quatro áreas de conhecimento; (ii)

> formulação do próprio elaborador, que constrói uma situação hipotética, apenas para Matemática e Ciências da Natureza.
> • Enunciado: Apresenta uma instrução clara e objetiva sobre a tarefa cognitiva a ser realizada pelo participante. Essa instrução poderá ser expressa como pergunta ou frase a ser completada pela alternativa correta.
> • Alternativas: Alternativas são possibilidades de respostas para a situação-problema apresentada, dividindo-se em gabarito (alternativa correta) e distratores (alternativas incorretas).

Outra mudança introduzida no Novo Enem foi a alteração na metodologia da prova que, desde a edição de 2009, estima a proficiência dos participantes com base na Teoria de Resposta ao Item (TRI). Esta metodologia permite que as diferentes edições do exame, mesmo apresentando itens distintos, sejam comparáveis ao longo do tempo, uma vez que a TRI posiciona cada um dos itens na mesma escala de proficiência por meio da dificuldade empírica de cada um deles, obtida após sua aplicação e calculada com base na proficiência com que pelo menos 65% dos participantes o acertaram. A medida de proficiência dos participantes é expressa, por sua vez, com base na distribuição dos itens pela escala e na análise do padrão de respostas de cada examinando a esses itens.

A escala de proficiência pode ser representada graficamente como uma régua em que os itens são posicionados e suas posições podem ser interpretadas pedagogicamente de acordo com o domínio das habilidades e competências previstas na Matriz de Referência do Exame. A forma como essas proficiências são calculadas é explicada detalhadamente nas publicações do Inep denominadas “Entenda sua nota no Enem: guia do participante”.

Ainda de acordo com o Relatório Pedagógico do Enem (2011-2012), a interpretação pedagógica de cada um dos itens, aliada à análise de sua posição na escala, contribuiria para a compreensão do significado das proficiências e dos parâmetros de dificuldade, uma vez que ofereceria um sentido qualitativo e pedagógico às estimativas quantitativas. Partindo destas reflexões, o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), definiu em 2012 a utilização do modelo denominado “Mapa de Itens” para consolidar a interpretação pedagógica das escalas de proficiência do Enem. Tal modelo consiste em posicionar cada item e sua descrição pedagógica em uma escala de proficiência, permitindo que, com base na localização da proficiência dos participantes, sejam visualizadas as habilidades provavelmente já desenvolvidas e aquelas ainda em construção. O Mapa de Itens do Enem está disponível no sítio eletrônico do Inep.

Com relação aos atendimentos diferenciados para a realização do Enem, o Inep garante atendimento diferenciado com vistas a eliminar barreiras e oferecer auxílios especializados e recursos de acessibilidade aos participantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, transtornos funcionais específicos, mobilidade reduzida ou outras condições físicas, mentais, sensoriais ou psicológicas que requeiram medidas voltadas a garantir equidade, autonomia e segurança (BRASIL, 2015). O Inep também oferecia – até o ano de 2016, quando o exame ainda era realizado em um final de semana (sábado e domingo) – a participantes sabatistas, tais como adventistas e judeus, a possibilidade de realizarem em horário especial as provas aplicadas aos sábados. Observa-se que, com relação às pessoas privadas de liberdade, o Inep ainda procede com um edital específico para a realização do Enem nestes espaços, com vistas a contemplar também este público.

Ainda em 2016, foi estabelecida a coleta de dado biométrico durante a aplicação da prova para reforço das medidas de segurança e foi lançado um aplicativo para celulares com informações sobre o Enem. Neste ano, 8.681.686 pessoas se inscreveram no Exame e 6.028.173 fizeram as provas em 5 e 6 de novembro, em 1.727 cidades.

Em 2017, o Enem passa a ser aplicado em dois domingos consecutivos e a prova personalizada com nome e número de inscrição do participante. Nesse ano, a certificação do Ensino Médio voltou a ser competência do Encceja e amplia-se a acessibilidade do Exame com a adoção da videoprova em Libras para surdos e deficientes auditivos.

O montante de inscritos no exame, ao longo dos anos, apresentou paulatino crescimento devido à isenção das taxas de inscrição para os alunos da rede pública concluintes do Ensino Médio e devido à adoção da pontuação do Enem para a concessão de bônus e seleção de vagas nos principais processos seletivos para ingressar no nível superior do país. Observa-se que a maior expansão da popularidade do Exame, bem como a maior expansão de suas inscrições, ocorreu em 2005, após a associação do Exame ao Programa Universidade para Todos (ProUni), alcançando a cifra de 3 milhões de inscritos.

A edição 2018 do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), quando este completou 20 anos de existência, recebeu 6.774.891 inscrições e teve 5.513.662 (81,3%) participantes confirmados para a realização das provas, registrando queda no número de inscrições em relação aos anos anteriores. Ressalta-se que, desde sua criação, o Enem se caracteriza como um exame individual, de caráter voluntário que, com as modificações em sua proposta ao longo do tempo, atualmente apresenta-se como o maior teste educacional aplicado pelo governo federal.

No que tange ao Enem, existem ações articuladas da Secretaria Estadual para que os alunos participem massivamente da prova, chegando a 99,5% de alunos do terceiro ano do Ensino Médio (EM) inscritos no Exame em 2017. Dentre os programas encabeçados pela Seduc, cabe destacar: i) "Programa Aprender Pra Valer"[13], que tem por finalidade a elevar o desempenho acadêmico dos alunos do EM, com vistas à aquisição dos níveis de proficiência adequados a cada série/ano, bem com a articulação deste nível de ensino com a educação profissional e tecnológica; ii) "Projeto Preparação: Rumo à Universidade" [14], que visa ampliar as oportunidades de acesso dos jovens matriculados na rede pública estadual e egressos às Universidades Públicas, e por meio de ações como a elaboração de material didático impresso e audiovisual e a criação do portal 'Rumo à Universidade', ambas com foco no Enem, buscam ofertar aos estudantes o suporte para o ingresso nas IES; e iii) Programa "Enem: Chego junto, chego bem"[15], que tem como objetivo mobilizar e preparar os estudantes da rede estadual para a realização do Exame por meio de ações como plantões de dúvidas, interação com o portal "Preparação: Rumo à Universidade"; ciclos de palestras; Sabadões do Enem; e simulados, além do fortalecimento da aprendizagem em sala de aula no dia a dia da escola.

A percepção do Ex-Secretário da Seduc Ceará e do Coordenador da Codea Gestão Pedagógica é de que, dentre as avaliações existentes na rede cearense, o Enem é a que mais mobiliza, pois, além de ser aparentemente mais compreensível para alunos e professores, apresenta um objetivo explícito em comum: acesso ao Ensino Superior. Para eles, essa motivação pode, inclusive, ser utilizada como mais um fator para dar sentido à permanência dos alunos em sala de aula:

> Na verdade, no Ceará, nós, desde 2010, decidimos que íamos migrar para o Enem. Inclusive, na nossa avaliação, eu fiz muitos esforços para que a gente migrasse para uma metodologia semelhante ao Enem ou com que fosse capaz até de ter alguma [produtividade] em relação ao desempenho no Enem. Por quê? Porque o Enem faz sentido, o Enem é real, faz sentido para a vida real. Decidi, mesmo que um estudante muito pobre, excluído pense assim: eu não tenho chances de tirar uma nota boa no Enem para ir para entrar na faculdade, mas ele sabe que é o Enem que leva até a faculdade. E, bom, o Enem é uma prova de todas as matérias. Em suma, a gente identificou, claramente, que o Enem era uma avaliação que tinha muito mais pegada prática, de fazer sentido para quem for fazer a prova, de fazer sentido para os professores, do que a nossa. Depois que o Enem se consolidou, a gente deixou de– chegou, inclusive, um momento em que nós deixamos de fazer prova no terceiro ano porque para nós, o que valia era o Enem. E é muito impressionante. Porque o Enem, sim,

---

13 Disponível em: http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/projetos-e-programas/150-desenvolvimento-da-escola/gestao/5246-programa-aprender-pra-valer. Acesso em: 03 fev. 2017.

14 Disponível em: http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/projetos-e-programas/149-desenvolvimento-da-escola/projeto-rumo-a-universidade/5243-projeto-rumo-a-universidade. Acesso em: 03 fev. 2017.

15 Disponível em: http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/projetos-e-programas?id=8566:enem-chego-junto-chego-bem. Acesso em: 03 fev. 2017.

conseguiu ser uma causa de todos. Ele é uma causa dos alunos, uma causa dos professores, do diretor da escola e uma causa da secretaria. Para você ter uma ideia, em 2016, em plena greve dos professores, as escolas inscreveram mais de 90% dos alunos no Enem. É uma ação que, em todos os anos, envolveu muita cooperação das escolas com as regionais da secretaria e com a própria rede. Os meninos, muitos não têm internet disponível em casa para fazer a inscrição. Então, a escola, no período de inscrição, está em mobilização total para garantir que todos os alunos que queiram, se inscrevam. Na época da prova, existe mobilização total para garantir que ninguém vai deixar de fazer a prova por dificuldades de transporte ou alimentação. Tem uma ação muito forte! Para você ter uma ideia, esse ano (2017), as escolas inscreveram 99,5% do terceiro ano no Enem. (Ex-Secretário de Educação)
O meu sentimento em relação a isso é que a gente não se deu conta de que, vamos dizer assim, o sinal que dá sentido ao Ensino Médio se chama "acesso à universidade". Gostemos ou não, queiramos ou não, os brasileiros acham o diploma uma coisa muito importante. E a forma de chegar numa universidade é fazendo o Ensino Médio e fazendo a prova do vestibular que é o Enem. E se a gente percebesse isso claramente, a gente usaria mais, vamos dizer assim, essa circunstância a favor de garantir a participação universal dos meninos nas salas. Porque aí, justamente, eu tenho duas provas para fazer muito semelhantes. Uma do Spaece ou do Saeb e uma do Enem. Uma numa semana e a outra 15 dias depois. Uma, o resultado vai servir para o Estado conversar com os diretores. A outra, o resultado vai decidir se eu entro ou não na universidade. Para qual eu vou dar atenção? (Ex-Secretário de Educação)

O Enem mobiliza muito. Porque, primeiro, você tem uma combinação de interesses pessoais, porque ninguém se esforça para melhorar indicador de escola, a verdade é essa. Assim, quem que se sente mobilizado? (Coordenador da Codea GP)
Aí, eu falo, principalmente, do ensino do estudante. A automotivação que nessas avaliações é o que conta. Porque um instrumento desse, o estudante pode muito bem não fazer com uma seriedade e essas são as limitações. É claro que a gente não tem como comprovar o quanto isso impacta no desempenho. Por isso que a gente tem até dificuldade em saber se foi a motivação que fez os alunos aprenderem mais ou se foi a premiação que fez o aluno se interessar mais. A gente não sabe ao certo o quanto foi da escola que melhorou ou quanto que o próprio estudante se esforçou mais para demonstrar. E o Enem acontece esse fenômeno. Enquanto a gente está há 4 edições do Ideb rodando no mesmo indicador, que dá uma estabilidade, o Enem, a cada ano, a gente vem tendo mais alunos com nota média bem superior à do ano anterior. Então, enquanto em 2011 a gente tinha 40% dos estudantes tirando nota acima de 450 em média, que a gente usa isso como a tela da certificação, 2 anos depois a gente já tinha 65%. Quer dizer, não está parado, eles estão aprendendo, estão avançando. Mas a nota captada pelo Saeb não capta isso, nem pelo Saeb, nem os principais. É claro que requer muito mais análise, muito mais estudo, claro! Estou falando de um elemento, mas assim, só para demonstrar que, em tese, os alunos se preparam o ano inteiro e durante todo o Ensino Médio nessa perspectiva do Enem. (Coordenador da Codea GP)
Embora muitas pessoas, de alguma forma, critiquem muito que a gente use de forma exacerbada o Enem, e a crítica que a gente pode estar querendo simplificar o currículo da escola somente como um preparatório para o Enem, mas tirando isso de lado, o que a gente está em busca é de um aluno que está interessado em estar insertado num quadro de 5 horas, 9 horas na escola, e um professor interessado em ensinar e se encontrando em um objetivo comum, esse é o nosso ponto. (Coordenador da Codea GP)

O Ex-Secretário de Educação ainda considera que o Enem seria uma avaliação de Ensino Médio adequada, inclusive capaz de substituir o Saeb e demais avaliações estaduais, desde que os governos, assim como o governo do Ceará, assumissem o compromisso de inscrever seus alunos para garantirem uma participação mínima na prova. No Ceará, "a inscrição do Enem e a frequência no dia da prova é um assunto do gabinete".

> [...] a gente apelou muito para que o Brasil percebesse que a gente já tem uma avaliação boa de Ensino Médio que é o Enem. [...] basicamente, hoje, tem uma coisa apenas que limita, que segura as pessoas a não viajarem nessa ideia de que o Enem já é a nossa prova: É o fato que de se entende que o Enem não inclui os jovens mais pobres. [...] (Ex-Secretário de Educação)
> Se a gente, no Ceará, é capaz de inscrever todo mundo e garantir que 75% façam, os outros também seriam capazes. E se ele fosse a prova nacional, reconhecido pelo país como prova nacional, aí é que todo mundo ia fazer mesmo. Então, não é essa a razão para não fazer. Eu acho que mais é a coisa do apego metodológico. Infelizmente, é aí. Realmente. Na verdade, nem é um trem muito complexo porque como ele dá acesso à universidade pública de prestígio– o olhar para o Enem, ele não é um olhar meramente técnico. Ele tem muitas leituras. E tem uma leitura que é política também assim. Se eu mexer no Enem, eu vou mexer com a tranquilidade, a serenidade dos meninos da classe média-alta que disputam as vagas de prestígio na universidade pública. (Ex-Secretário de Educação)
> O Enem é transversal, ele é um assunto de todo mundo. De fato, vamos dizer assim, quando eu estava lá e, também, agora com o Edilvan à frente da secretária, o Enem é um– a inscrição do Enem e a frequência no dia da prova é um assunto do gabinete. (Ex-Secretário de Educação)

Uma vez que o Enem se tornou "assunto de gabinete", uma série de ações e programas passaram a ser desenvolvidos com todos os alunos do Ensino Médio para que o objetivo de que todos participem do exame seja alcançado.

> A gente é muito vocacionado para o Enem, a gente do Ensino Médio. Por exemplo, quando o aluno entra no primeiro ano do Médio, a gente já cuida de toda documentação dele. Então, a gente consegue 99,8%, não é à toa, porque a gente já consegue a documentação, identidade e CPF desde a primeira série. [...] O Programa "*Enem, chego junto, chego bem"* é focalizado em segundo e terceiro anos, mas ele já começa com algumas ações na primeira série. Então, desde a primeira série, ele já tendo informações sobre Enem e tal... É, assim, muito forte, porque esse número é quase 100%, é bem expressivo. (Coordenador da Codea GP)

O Ex-Secretário e o Coordenador da Codea Gestão Pedagógica ressaltam ainda que, em 2017, com a mudança dos editais, em que a gratuidade do exame foi limitada a apenas uma prova e não mais relacionada à renda do estudante, que eles pararam de estimular a participação de treineiros no Enem. Da mesma forma, a proibição da utilização dos resultados do Exame para

antecipação da certificação de EM e acesso à universidade, também fez com que o interesse de alunos não concluintes reduzisse.

> A gente chegou, assim, a gente realmente aproveitava o fato de que os meninos da escola pública podiam se inscrever gratuitamente. Aí, chegou um momento em que o Inep limitou. Passou a limitar isso há um ano somente. Aí, a gente estimulava muitos os meninos do segundo ano também a fazerem. E, quando o Inep criou isso, aí os meninos ficaram mais temerosos. Os do segundo ano ficaram mais temerosos de fazer porque eles diziam: "Ah, no ano que vem nós vamos ter que fazer valendo. E assim, eu quero que seja de graça. Então eu não vou fazer agora no segundo ano de graça". E aí, diminuiu muito. Mas eu cheguei a discutir muito com o Inep sobre isso porque... Por exemplo, eu cheguei a argumentar no sentido de garantir que todos os meninos que fossem do Bolsa-Família não pagassem. E aí, a grande maioria é beneficiário do Bolsa-Família e tal. (Ex-Secretário de Educação)

> É, interessante, a gente incentivou mais, inclusive no nosso cálculo que a gente ia considerar o Enem, a gente colocou também no primeiro modelo, segundo e terceiro ano, estava incentivando muito o treineiro, mas depois que houve um desestímulo e cada um, se fizer como treineiro em um ano e que não for e não vai ter isenção no ano seguinte, então a gente deixou um pouco. Isso foi um dos fatores. A outra foi que ele não podia mais ter acesso à universidade, que aí os editais do Enem limitaram que ele não podia mais servir para antecipação de conclusão dos estudos e, aí, a gente parou de estimular. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea Gestão Pedagógica afirma que a Secretaria e as escolas trabalham na perspectiva do direito. No Ceará, os alunos têm o direito de fazer as provas, têm o direito de saber como estão em questão de desempenho e têm o direito de tentar o acesso à universidade. De acordo com ele, o trabalho da autoestima deve ser realizado dentro das escolas, porque muitas vezes as famílias não sabem datas ou para que servem as avaliações, então, que a rede não pode cair no "discurso fácil" de deixar apenas os alunos com melhores notas participarem.

> A gente trabalha numa dimensão... Porque, assim, no Brasil a gente tem uma dificuldade em definir direitos. O que é direito, o que é direito de uma pessoa. E, por exemplo, fazer um exame e se situar como aprendeu, ele mesmo saber como está e participar do processo, porque você não respeita o direito das pessoas. Como você não está nem aí se a pessoa não faz um negócio que é de direito dela, a gente fica muito tranquilo em dizer assim: "faz quem quer". E, assim, isso incomoda, de alguma forma, a gente que busca cuidado, que busca o acesso. Embora não seja fácil conseguir, mas está no nosso discurso, está na nossa mente. Os nossos programas vão sempre nessa direção, de como dar mais oportunidades para aqueles que não conseguiram aprender o suficiente? A gente ainda não corrigiu esse *gap* do fundamental que alfabetiza, mas não consegue desenvolver todas as competências da pessoa. É lamentável! E chega ao médio ainda com muita coisa para aprender e a gente se conforma. Quais os que se sentem mais preparados para fazer o Enem? Porque, assim, o cálculo é simples: a gente tem 21 mil vagas na universidade e 100 mil pessoas. Óbvio que vão ter 80 mil pessoas que não vão ter acesso à universidade. Mas as pessoas dizem "vocês vão fazer Enem para quê?". Então, deixa 30% só fazer, porque são os que tem mais chances, mas não é assim que funciona.

> Porque quando as pessoas– você arritma a retirada das pessoas do jogo, você está fazendo um desserviço público e nós não podemos fazer isso, entrar nesse jogo do simples, fácil. Tipo assim, vou botar curso profissionalizante para massa e vamos incentivar só para alguns fazerem. Não é isso que a gente entende como qualidade de serviço público, tem que ser para todos. Embora a gente tenha consciência que nem todo mundo vai ter as notas mais relevadas, mas eles estarem fazendo, vai ter uma repercussão para depois eles fazerem de novo e não desistirem, entendeu? Se tem um serviço educacional relevante é o da autoestima. Se a gente admite que uma pessoa diga "eu não quero fazer" e você diz "ok, tudo bem", ele não tem esse apoio dos pais. Se você, o cara diz assim, o pai, às vezes, nem sabe se o cara está na época do Enem, não sabe nem para que serve, e se a escola também comprar esse discurso do fácil, se o aluno disser "não, não quero fazer", porque, obviamente, ele tem uma sensação de que ele não vai conseguir, porque dificilmente a pessoa que tem uma autoestima, que ache que vá alcançar vá ficar de fora. Então, a gente faz um trabalho que as escolas incentivem, mobilizem. (Coordenador da Codea GP)

2.3 O Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará (Spaece)

Magalhães Júnior, Lima e Farias (2013) destacam estudos sobre avaliação educacional realizados pela Seduc Ceará em regime de colaboração com outras instituições, universidades, ou fundações públicas e privadas, em especial com a Universidade Federal do Ceará e com a Fundação Carlos Chagas, denotando acúmulos na área desde os anos 1970 e 1980.

Os principais programas de avaliação desenvolvidos no Ceará à época foram: i) Avaliação da situação atual do Ensino Agrícola (1978); ii) Estudos avaliativos de programas em desenvolvimento no meio rural – Polo nordeste (1980); iii) Avaliação do desempenho do professor na Utilização do Material de Ensino Aprendizagem Cartilha da Ana e do Zé (1982); iv) Avaliação da Educação Básica no Nordeste Brasileiro – Edurural (1981-1983-1985); e v) Avaliação do Projeto de Desenvolvimento de Colônias de Pesca do Ceará (1987) (MAGALHÃES JÚNIOR; LIMA; FARIAS, 2013, p. 58).

Estes acúmulos, ainda que orientados apenas a determinar fatores explicativos de uma dada realidade, além de fomentarem debates e experiência na rede educacional do Ceará, serviram como base para posteriores programas de avaliação desenvolvidos em nível nacional. Como exemplo podemos citar o Edurural que, com seus desdobramentos encabeçados pelo MEC no ano de 1987, desencadeou a experiência do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep), abrangendo uma amostra que traduziu um seguimento do universo escolar em nível de 1º grau.

Com a realização do Saeb, em substituição ao Saep, ainda nos anos 1990 e, após seu primeiro ciclo de avaliação, registra-se que a Secretaria de Educação do Ceará implementou Sistema de

Avaliação do Rendimento Escolar do Ceará em 1992, tendo como objeto de avaliação a aprendizagem escolar dos alunos de 4ª e 8ª séries (atuais 5º e 9º anos). Observa-se, também, que a Secretaria de Educação do Estado do Ceará destacou-se entre as demais por ter elaborado a matriz de competências do Saeb junto ao governo federal e, já no primeiro ciclo do Saeb, produziu um relatório analítico que versava sobre os dados recém divulgados do Saeb, demonstrando interesse em compreender e divulgar os resultados da avaliação para toda a rede.

> [...] o Spaece [chega] em 2000, como portaria, mas ele começa em 1992. Na verdade, a matriz do Spaece, com exceção do segundo ano, foi desenvolvida em parceria com o Inep e a Universidade Federal do Ceará, e, a partir daí, ela foi construída juntamente com o Saeb. Ele ia sair antes, mas por uma questão de parceria foi tomada a decisão de que o Saeb aplicaria a primeira e a gente entraria nos anos intercalados. O Ceará não se apropria de uma avaliação nacional, é ao contrário. Elas foram produzidas e gestadas junto. Porque ele já fazia a avaliação antes mesmo do Saeb e junto com o Pernambuco e Rio Grande do Norte. (Coordenadora de Célula na Coave)

Em 1996, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Ceará é reformulado e dá lugar ao Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará (Spaece). Nesse mesmo ano, de acordo com Magalhães Júnior, Lima e Farias (2013), ainda ocorreu a implantação do Projeto de Avaliação Institucional nas escolas públicas do Ceará, o qual seguia os mesmos princípios de globalidade, unidade, respeito à identidade institucional, não premiação e/ou não punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.

No ano de 2003, o Spaece passou a contemplar as escolas estaduais de todos os municípios cearenses, abrangendo alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e de 3ª série do Ensino Médio e, no ano seguinte, passou a contemplar também os sistemas municipais de ensino.

Considerando que a avaliação e os indicadores educacionais têm papel de destaque no contexto sociopolítico brasileiro, observa-se que, particularmente, no Ceará o uso dos resultados de aprendizagem na Educação Básica é uma estratégia fundamental, culminando na reestruturação da Seduc. Com o Decreto Nº 29.139 de 26 de dezembro de 2007, que altera a estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, cria-se, entre outras, a Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave), estruturada em três células: Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico (Ceade), responsável pela realização e coordenação do Spaece; a Célula de Estudos, Gestão de Dados e Disseminação de Informações Educacionais (Ceged); e a Célula de Articulação do Censo Escolar (Ceace).

À Ceace cabe, desde então, a definição das políticas de avaliação e acompanhamento do sistema de ensino público, com foco na melhoria dos resultados educacionais, englobando a coordenação de ações relativas aos sistemas de avaliação estaduais, federais ou internacionais que ocorrem na rede; o estabelecimento de parcerias com o MEC, outros órgãos ou instituições públicos e privados; apoio técnico aos municípios no que se refere à avaliação e indicadores educacionais; e disseminação de resultados dos indicadores educacionais, dos estudos e pesquisas e das avaliações realizadas nas diversas instâncias do sistema educacional e sociedade civil.

No ano de 2007, a Secretaria de Educação cria em sua estrutura organizacional a Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave)[16], que, de acordo com o sitio eletrônico oficial da Seduc[17], tem as seguintes competências: Planejar e coordenar o Spaece; Coordenar, no Estado, as ações que integram os sistemas de avaliação nacional e os realizados por instituições internacionais; Estabelecer parcerias com outros órgãos ou instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, para a realização de estudos, pesquisas e avaliações na área educacional; Proporcionar apoio técnico aos municípios na área de avaliação e indicadores educacionais; Articular as ações do Censo da Educação Básica no Estado, em parceria com o MEC e com o Inep; e disseminar, nas diversas instâncias do sistema educacional e da sociedade civil, indicadores educacionais e resultados dos estudos, das pesquisas e das avaliações realizadas.

Oficialmente, é sustentado o propósito de criar um sistema de ensino mais justo e inclusivo e, nesse processo, o Spaece foi visivelmente fortalecido, uma vez que, a partir de 2007, a Secretaria de Educação do Ceará amplia a abrangência do Sistema, incorporando a avaliação da alfabetização e expandindo a avaliação do Ensino Médio para as três séries de forma censitária. Desta forma, o Spaece passa a ter três focos: i) Avaliação da Alfabetização - Spaece-Alfa, que localizado no marco do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), consiste numa avaliação anual, externa e censitária, para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da Rede Pública (estaduais e municipais), possibilitando construir um indicador de qualidade sobre a habilidade em leitura de cada aluno, o qual permite estabelecer comparações com os resultados das avaliações realizadas pelos municípios e pelo Governo Federal (Provinha Brasil); ii) Avaliação do Ensino

16 De acordo com o Decreto Nº 33.897, de 07 de janeiro de 2021, atualmente essa coordenadoria tem o nome de Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem – Coade.
17 Disponível em: http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional. Acesso em: 03 fev. 2017.

Fundamental, de natureza censitária e realizada bianualmente nas séries finais de cada etapa do Ensino Fundamental, com a finalidade de diagnosticar o estágio de conhecimento, bem como analisar a evolução do desempenho dos alunos do 5º e 9º anos e os fatores associados a esse desempenho, produzindo informações que possibilitem a definição de ações prioritárias de intervenção na rede pública de ensino (municipal e estadual); e iii) Avaliação do Ensino Médio, realizada anualmente de forma censitária nas três séries deste nível de ensino, envolve todas as escolas da rede estadual de ensino e seus anexos, localizadas nos 184 municípios cearenses.

De acordo com o sítio eletrônico do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF)[18], desde o ano de 2008, são aplicados, junto ao Spaece, questionários contextuais aos alunos a partir do 5º ano do EF (com informações relacionadas ao perfil socioeconômico e hábitos de estudo, abrangendo, também, dimensões do ambiente de aprendizagem), professores de Língua Portuguesa e Matemática e diretores. As informações coletadas permitem traçar o "perfil educacional, a experiência e a formação profissional, a prática docente e a gestão escolar de todos os envolvidos na área educacional, propiciando a associação entre o desempenho dos alunos e as variáveis contextuais".

Em 2010, a Educação de Jovens e Adultos passou a ter acompanhamento independente, ou seja, os resultados dessa modalidade foram desagregados daqueles alcançados por alunos da modalidade regula de EF e EM, possibilitando ações e intervenções adequadas a esse público.

Em 2012, os testes voltados ao 3º ano do EM regular e ao 2º período da Educação de Jovens e Adultos foram organizados de acordo com a proposta da Matriz de Referência para o Enem: foram aplicados testes de Língua Portuguesa, denominados "Linguagens e Códigos"; testes de Matemática, denominados "Matemática e suas Tecnologias"; testes de Ciências da Natureza (Física, Química e Biologia); de Ciências Humanas (História, Geografia, Filosofia e Sociologia); e uma prova de Redação.

Nesta edição, os alunos das escolas municipais e estaduais do Ceará foram avaliados no 2º ano do EF, em Língua Portuguesa. Os alunos do 5º e 9º anos e EJA EF e da 1ª e 2ª séries e 1º período da EJA EM foram avaliados nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Em 2013, foram avaliados o nível de leitura dos alunos do 2º ano e, para os alunos do 5º e 9º anos do EF, das três séries do EM e EJA, foram avaliados o domínio de competências e habilidades nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática. A avaliação foi censitária

18 Disponível em: https://Spaece.CAEdufjf.net/o-sistema/o-Spaece/. Acesso em: 30 abr. 2021.

para os alunos do 2º e 5º anos do EF, da 1ª série do EM e para os alunos da EJA EF e EM. No 9º ano do EF, a avaliação foi amostral, em decorrência da aplicação da Prova Brasil em 2013. Nas 2ª e 3ª séries do EM o Spaece foi amostral em virtude de os alunos dessas séries participarem do Enem 2013.

Em 2014, a avaliação dos alunos da 2ª e 3ª séries do EM continuou sendo realizada de forma amostral, com representatividade por escola. A avaliação foi censitária nos 2º, 5º e 9º anos do EF; 1ª série do EM e EJA. Assim como em 2013, foram avaliados o nível de leitura dos alunos do 2º ano e o domínio das competências e das habilidades esperadas para as demais etapas de escolaridade nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática dos alunos do 5º e 9º anos do EF, das 1ª, 2ª e 3ª séries do EM e nas turmas da EJA do EF e do EM.

Em 2015, o Spaece avaliou, de modo censitário, a leitura dos alunos do 2º ano do EF, assim como as habilidades em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 5º e 9º anos do EF e EJA; e da 1ª e 3ª séries do Ensino Médio e EJA.

Nas edições do Spaece realizadas em 2016, 2017 e 2018 foram avaliados o 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, a 3ª série do Ensino Médio e o 2º período da EJA do Ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. O Quadro 2 sintetiza a evolução do Spaece, a partir de seu início.

Quadro 2 – Evolução do Spaece, por abrangência, série/ano e Nº de alunos avaliados

ANO	ABRANGÊNCIA	SÉRIE/ANO	Nº DE ALUNOS AVALIADOS
1992	Fortaleza	4ª e 8ª EF	14.600
1993	Fortaleza e 14 municípios sede das Delegacias	4ª e 8ª EF	22.886
1994	Fortaleza e 14 municípios sede das Delegacias	4ª e 8ª EF	21.812
1996	Fortaleza e 14 municípios sede das Delegacias + 05 Municipalizados	4ª e 8ª EF	25.253
1998	Fortaleza e 20 municípios sede dos CREDE + 02 municípios por CREDE	4ª e 8ª EF	39.710
2001	Adesão das escolas (184 municípios) – SPAECE NET	8ª EF e 3ª EM	12.540
2002	Adesão das escolas (179 municípios) – SPAECE NET	8ª EF e 3ª EM	23.258
2003	Adesão das escolas (184 municípios) – SPAECE NET	8ª EF e 3ª EM	28.557
2004	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipal	4ª e 8ª EF e 3ª EM	141.593
2006	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	4ª e 8ª EF e 3ª EM	187.561

2007	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º EF	170.904
2008	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF e 1ª, 2ª e 3ª EM	614.566
2009	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, e 5º EF e 1ª, 2ª e 3ª EM	546.951
2010	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF e 1ª, 2ª e 3ª EM; EJA (AF e EM)	667.196
2011	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF;1ª, 2ª e 3ª EM; EJA (AF e EM)	658.654
2012	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF;1ª, 2ª e 3ª EM; EJA (AF e EM)	647.693
2013	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	Censitário: 2º e 5º EF; 1ª EM; e EJA (AF e EM) Amostral: 9º EF; 2ª e 3ª EM	659.669
2014	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	Censitário: 2º, 5º e 9º EF; 1ª EM e EJA (AF e EM) Amostral: 2ª e 3ª EM	622.566
2015	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF; 1ª e 3ª EM; e EJA (AF e EM)	449.010
2016	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF; 3ª EM; e EJA (EM)	385.462
2017	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF; 3ª EM; e EJA (EM)	386.751
2018	Universalizado (184 municípios) – Redes Estadual e Municipais	2º, 5º e 9º EF; 3ª EM; e EJA (EM)	386.025

Fonte: Spaece. Sumários Executivos 2017 e 2018. Disponível em: https://spaece.caedufjf.net/. Acesso em: ago. 2021.

De acordo com as informações disponibilizadas no portal da Seduc Ceará, apostando no uso de seus resultados como subsídio para intervenções destinadas a garantir o direito dos alunos a uma educação pública de qualidade, o conjunto de informações coletadas pelo Spaece permite montar um quadro sobre os resultados da aprendizagem dos alunos, seus pontos fracos e fortes, possibilitando aos professores, dirigentes escolares e gestores o (re)planejamento de intervenções focalizadas nas reais necessidades de aprendizagem dos estudantes; e sobre as características dos professores e gestores das escolas estaduais, para orientar a (re)formulação e monitoramento de políticas públicas voltadas à promoção da qualidade e equidade. Em se tratando de uma avaliação de característica longitudinal, possibilita ainda acompanhar o progresso de aprendizagem de cada aluno ao longo do tempo.

Considerando esse quadro, o Spaece foi tomando amplitude dentro das ações da política educacional cearense, tornando-se referência ou indicador de sucesso para vários programas

realizados na educação básica, pois, por estar dentro da gerência da administração estadual, apresenta maior velocidade na divulgação de dados quando comparada às avaliações do governo federal, que levam de um a dois anos para terem seus dados divulgados.

> O Spaece de 2017, foi aplicado no dia 17 de outubro deste ano. Os resultados chegaram para a gente no dia 21, não foi? 21 de novembro. Nós levamos três dias para construir todos os gráficos e analisar esses gráficos todos. E aí, já apresentamos tudo isso aí para o secretário, o secretário já está todo ciente, tipo, de qual foi o resultado no Spaece de 2017, foi ele quem pediu para a gente não ainda divulgar, porque ele vai fazer isso em um momento específico de seminário com as palavras dele para destrinchar todo o Spaece para toda a rede. (Coordenador da Coave)

Um dos caminhos encontrados pela gestão estadual para que a avaliação educacional estivesse mais presente nos processos foi, a partir de 2016, assumir o movimento de interpretação dos resultados dos Spaece, o que, tradicionalmente, era realizado pelo CAEd (ator responsável pela elaboração do Spaece). Esse movimento também traz benefícios, uma vez que os profissionais podem produzir mais e melhores informações.

> Essa apropriação de resultados, tradicionalmente, era feita pelo CAEd, agora, ela está sendo assumida toda, desde o ano passado. Os boletins [gerados pelo CAEd] ainda existem, as revistas existem, só que eles já estão ficando obsoletos, provavelmente no nosso próximo contrato a gente não vai precisar, porque a gente já assumiu e a gente está fazendo tudo e o boletim do CAEd acaba tendo menos informações do que o nosso. (Coordenadora de Célula na Coave)

As avaliações em larga escala são compreendidas pelos entrevistados como um instrumento gerencial da Seduc, das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) e das escolas. Com isso, os dados coletados por elas e pelo Sige são organizados num banco de dados único e estadual, e disponibilizados de maneira consolidada para a consulta dos distintos usuários da avaliação (Seduc, Crede e escola) numa plataforma virtual, chamada Sala de Situação. A Coave também organiza boletins onde constam as médias de cada aluno, por área de conhecimento, apresentados de diversas formas e sob diversos recortes matemáticos, e os envia bimestralmente às Credes e às escolas que trabalham pedagogicamente os resultados.

> Esses nossos boletins saem bimestralmente. Mas, algumas vezes, alguns dados precisam ser vistos semanalmente, mensalmente, que são dados que exigem uma tomada de posição imediata para a resolução disso daí. Fora esses dados aí, a gente ainda tem uma Sala de Situação aqui que é anexada ao gabinete do Secretário, que quem coordena é a Rosaline, que é uma técnica nossa. E essa Sala de Situação apresenta em tempo real todos os dados referentes aos alunos do estado do Ceara, por regional, por escola. Então, apresenta qual é a infrequência por disciplina naquela escola, qual a disciplina naquela escola está com menor rendimento, quais são as disciplinas naquela

> regional que precisam ser mais monitoradas. Isso tudo está na Sala de Situação, em tempo real. (Coordenador da Coave)
> A Sala de Situação bebe do Sige, que é Sistema Integrado de Gestão Escolar, alimentado pelas secretárias das escolas. Os dados todos migram para aí e são transformados em informações. Essa é a Sala de Situação [mostra tela de entrada no PC]. O Sige é o que alimenta isso aí. É um sistema integrado. (Coordenador da Coave)

A importância do trabalho realizado pela Coave na construção de instrumentos e materiais diversos que possam auxiliar os profissionais da rede a compreenderem e utilizarem os resultados da avaliação e da coleta de dados tem sido apontada por estudos anteriores como algo necessário para que a avaliação ampare mudanças na prática pedagógica.

Amaro (2013), em pesquisa realizada com professores e equipe de gestão de escolas de redes municipais de educação localizadas na Baixada Fluminense – RJ, aponta que esses profissionais encontram dificuldades para se apropriarem e interpretarem os resultados da Prova Brasil, os níveis de proficiência e a configuração do Ideb. Com isso, o olhar de gestores e professores recai sobre os resultados nas avaliações, restringindo-se às informações quantitativas.

Para Oliveira (2010b), o desconhecimento sobre os conceitos inscritos nas avaliações em larga escala inviabiliza o seu sentido pedagógico, e indica que devam ser produzidos materiais específicos para os diferentes profissionais envolvidos na avaliação, ajudando a deslindar os resultados alcançados pelas redes e produzindo ações mais pontuais.

O Coordenador da Coave afirma que as Credes dão feedbacks à Coave sobre a qualidade dos boletins, se atendem demandas e expectativas da rede e, com isso, os boletins são reformulados.

> Mas nós criamos um sistema de consulta as regionais, para que as regionais nos digam se os boletins estão atendendo as suas demandas e expectativas e como nós podemos melhorar o boletim para atender essas demandas e expectativas. Então, se você for ver, por exemplo, o boletim do primeiro período desse ano é levemente diferente do terceiro, porque nós já atendemos as demandas. (Coordenador da Coave)

A técnica da Coave afirma que a relação da Coordenadoria com a rede estadual e com as redes municipais é fortemente permeada pelas dinâmicas do Spaece e pela coleta, gestão e processamento de dados. As ações de formação dos profissionais para compreensão e uso dos resultados na rede estadual é coordenada e gestada pela Codea, junto às Credes e às escolas.

Já para as redes municipais, essas ações de formação são realizadas pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), que estabelece seu próprio plano de trabalho pedagógico, voltado ao acompanhamento do currículo, formação de profissionais e avaliações

diagnosticas, diretamente relacionadas ao escopo do Programa pela Aprendizagem na Idade Certa (Paic).

> Na verdade, a nossa relação é realmente permeada com o Spaece ou no processo de coleta de dados agora do campo que a gente está vivenciado hoje ou no processo de publicação, no meio do caminho, então, assim, a gente é realmente muito procurado pelos municípios para compreender– Existe uma carência muito grande. De compreender dados, de compreender o resultado, existe um plano solicitando que a gente comece a pensar no mesmo modelo de boletim que a gente faz para as nossas escolas, para o município, mas é um passinho que a gente vai ter que dar. (Coordenadora de Célula na Coave)
> A gente serve Copem que é coordenadoria que lida com os municípios e ela é que tem esse trabalho pedagógico através do Paic e, aí sim, já é uma política bem sedimentada e ela faz todo esse trabalho pedagógico de acompanhamento, de formação de professor, de acompanhamento de currículo e avaliações também diagnosticas ao longo do processo. Ela faz esse trabalho de estado e município. (Coordenadora de Célula na Coave)

O Programa, política prioritária do governo do estado instituída formalmente em 2007, visa oferecer aos municípios formação continuada aos professores e apoio à gestão escolar, entre outros aspectos. Tendo como meta inicial oferecer assessoria técnica aos municípios por um período de quatro anos, visando melhorar seus indicadores de aprendizagens e alfabetizar os alunos até o final do 2º ano do Ensino Fundamental da rede pública cearense, o Paic contribuiu para a estruturação, por parte Ministério da Educação, do Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

O Paic foi estruturado em cinco eixos: I. Educação Infantil; II. Gestão Pedagógica - Alfabetização e Formação de Professores; III. Gestão da Educação Municipal; IV. Formação do Leitor; V. Avaliação Externa de Aprendizagem, sendo que a prioridade dada à formação continuada docente no Paic surgiu a partir de mobilização social gerada pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar.

Considerando o regime de colaboração entre o estado do Ceará e seus municípios, o Paic fortaleceu “a capacidade institucional dos Municípios para formular e implementar políticas públicas educacionais” (GOMES, 2013, p. 13) para o alcance da alfabetização, o qual serviu de inspiração ao programa do governo federal intitulado como Pnaic (ALFLEN; VIEIRA, 2018, p. 252).

Em 2015, foi lançado o Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic), que teve como finalidade ampliar o trabalho de cooperação já existente com os 184 municípios cearenses, que além da Educação Infantil e do 1º ao 5º ano, passou a atender também do 6º ao 9º ano nas escolas públicas cearenses.

O estabelecimento de uma política estadual como o Paic, na opinião do Coordenador da Coave, faz com que se ultrapassem as questões partidárias e se estabeleçam dinâmicas de cooperação e responsabilização.

> A parceria [com os municípios] é muito forte, parceria inclusive que ultrapassa todas as questões políticas e partidárias. (Coordenador da Coave)
> Eu acho que o grande sucesso do Paic aqui, hoje, é que ele supera todas as questões partidárias. É uma política pública estadual. [...] É com os municípios, é a grande parceria com os municípios. E aí, ultrapassa a questão partidária realmente porque como ele envolve prêmios para as escolas e municipais, ele é um componente da distribuição de ICMS para os municípios, então, tudo isso daí envolve mais ou menos dinheiro para o município. (Coordenador da Coave)

Dentro desse escopo, o Spaece tem um lugar estratégico e de destaque ao ser considerado como um critério base para o repasse da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que será explorado no item 3.2.3, e do Prêmio Escola Nota Dez, associado ao Paic.

> E, na verdade, o Spaece, nesse caso, passa a ser um componente mais forte [na relação política com os municípios]. Porque ele vai gestar, vai dar origem ao IQE, que é o Índice de Qualidade Educacional do município, e ele é responsável do 18% da cota-parte. [...] É ele junto, o IQE e o IQI, que é um indicador de saúde e meio ambiente também. Mas os três, para fazer a cota-parte são 25%, 18% é só o educacional. [...] Aí, ele vai ter o orçamento e vai ser muito forte no orçamento. Então, o Spaece assume um posicionamento estratégico na questão orçamentária. (Coordenadora de Célula na Coave)

> Toda criança conta. Se tiver, assim, uma escolinha de localidade onde haja duas crianças para serem avaliadas, alguém vai lá avaliar. E por que isso? Porque, na verdade, esse é um fato pouco conhecido e que tem muito a ver com o ritmo com que o Ceará melhorou, essa medida de avaliação tem peso sobre a distribuição de ICMS sobre os municípios. (Ex-Secretario de Educação)

O Ex-Secretário de Educação afirma que, apesar das ações desenvolvidas pela gestão estadual, as avaliações do Governo Federal e seus resultados repercutem mais na rede. Contudo, por conta da metodologia, essas avaliações federais não são suficientes para subsidiar a estratégia gerencial do Estado, que precisaria dos resultados por aluno para elaborar suas ações.

> A nota da avaliação Inep repercute muito mais do que a nota das avaliações estaduais no próprio Estado. O que acontece é que, até o último [Saeb] do Ensino Médio, era feita também uma mostra. Uma mostra que, digamos assim, você não vê a sua escola lá. Que é essa a questão gerencial que nós usamos a estratégia de fazer a avaliação quase que no nível da saturação, porque para o gestor com quem eu quero e conversar a nota média do Estado é uma abstração. Eu preciso da nota dele! E aí, tem isso. Eu também já disse algumas vezes que a forma de calcular a mostra aleatória do terceiro ano também tinha um viés que poderia, não prejudicar, mas que poderia sim prejudicar a

> representatividade da mostra. Porque ela não era uma mostra de alunos respondentes, era uma mostra de escolas. (Ex-Secretario de Educação)
> Segundo, tem um problema de cultura. Com exceção... não vou dizer com exceção do Ceará, mas na verdade, os resultados estaduais têm pouca relevância porque a mídia – Se eu, Ceará, faço uma avaliação do Ceará, a própria mídia cearense não dá para essa avaliação a mesma importância que ela dá para a avaliação que o Governo Federal faz do Ceará. (Ex-Secretario de Educação)

Para além do Spaece e sem relação direta com a sua dinâmica, o governo do estado do Ceará também realiza avaliação diagnóstica em escolas municipais e estaduais. Ela é desenvolvida pela Seduc com base na Teoria Clássica dos Testes (TCT) e os protocolos de avaliação são enviados para as escolas, que se responsabilizam por sua aplicação.

Na rede estadual são avaliados os três anos do EM e, segundo a então Secretária Adjunta, essa avaliação e seus dados são compreendidos como uma possibilidade de intervenção pedagógica.

> Na rede estadual, têm as avaliações diagnósticas, que não são dentro do Spaece. Para as redes municipais também. A gente faz isso; faz para as redes municipais e faz para a rede estadual. Porque é pela teoria clássica. Resultados rápidos. Quase que imediatos. Oportunidade de intervenção pedagógica da escola com muito mais agilidade. (Secretária de Educação Adjunta)

As atividades e a geração dos relatórios pedagógicos da rede estadual ficam sob responsabilidade da Coave. De acordo com o Coordenador, a avaliação diagnóstica, para o EM, é aplicada duas vezes ao ano, no início do primeiro e do segundo semestres. A do primeiro semestre tem como finalidade apreender quais habilidades e competências os alunos adquiriram na etapa anterior, já a do segundo semestre busca compreender se as ações pedagógicas elaboradas a partir da primeira avaliação surtiram efeito e (re)orientar os professores no seu planejamento.

> [Essa avaliação acontece] nas três séries no início no ano, para avaliar as habilidades e as competências que o aluno adquiriu na série anterior para você saber o nível que esse aluno está chegando nessa série do Ensino Médio. Então, por exemplo, um aluno do primeiro ano, ele tem a avaliação diagnostica, a primeira etapa da avaliação diagnóstica, tentando perceber se ele tem as habilidades e competência construídas até o nono ano do Ensino Fundamental, para saber qual o nível que ele está entrando no primeiro ano. O do segundo ano mensura os do primeiro ano e avaliação do terceiro ano mensura as competências que ele deveria ter. É uma avaliação a mais do Spaece. Isso é a primeira etapa. Nós temos a segunda etapa da avaliação diagnóstica que acontece na primeira quinzena do segundo período letivo. Essa primeira acontece normalmente na primeira e na segunda quinzena, no início no ano letivo e ela existe uma segunda etapa que acontece mais ou menos em agosto. (Coordenador da Coave)
>
> E essa segunda avaliação tem a função de mensurar se todas as ações programadas a partir da primeira avaliação, porque esta avaliação é uma

> avaliação que tem o propósito de orientar os professores no seu planejamento, professor de língua portuguesa, de matemática, verifica quais são as habilidades que os alunos têm mais construídas, mais solidificadas e as que eles não têm e, a partir disso, ele faz o seu plano de aula para o semestre, com ações metodológicas especificas e tudo mais. É uma avaliação utilizada pelo professor para o seu planejamento. É de língua portuguesa e matemática e ela utiliza os descritores do Spaece é. Ela bebe na fonte do Spaece. (Coordenador da Coave)
>
> A segunda etapa da diagnóstica, que acontece no início do segundo período letivo, ela tem a função de verificar se as ações que os professores planejaram a partir da primeira avaliação diagnóstica tiveram impacto positivo ou não. Se tiverem impacto positivo significa dizer que aqueles descritores avaliados nessa segundo etapa melhoraram o número de acertos, o desenvolvimento da consolidação, e, aí, as ações continuam. Se aquelas ações não tiveram impactos as competências e habilidades não tiveram resultados, aí ele tem a possibilidade de rever, de reconstruir, reprogramar as suas ações metodológicas. Isso aí é uma avaliação nossa. Esse é o primeiro ano de implantação da avaliação diagnóstica e a gente está muito satisfeito com ela. (Coordenador da Coave)

Devido à cultura avaliativa instaurada na rede, os professores utilizam o banco de itens promovido pela gestão estadual para compor suas próprias avaliações.

> O nosso banco estadual de itens e questões que é um banco só com– Em que os professores, tanto buscam itens para formar suas avaliações internas, como alimentam esse banco com itens próprios, também é coordenado por nós e promove essa melhoria para a realização das avaliações internas da escola. (Coordenador da Coave)

Apesar de considerar a não existência de Avaliação Institucional como um aspecto negativo da gestão, o Estado do Ceará ainda não desenvolveu um desenho metodológico para essa avaliação e nem adotou materiais já desenvolvidos em outas esferas.

> É, a gente já fez interna, já fez externa e como ela não gerava dados mobilizadores e pouco confiável a gente não fez mais, mas era necessário, é talvez um aspecto negativo, a gente não– como a gente dá essa autonomia para escola, quanto uma autonomia, um problema de avaliação para você também equilibrar, saber se o caminho está certo, mas a gente não tem um desenho de avaliação institucional. Eu trabalhei na coordenação da Coave um tempo, olhei, visualizei algumas possibilidades, mas nada conclusivo. (Coordenador da Codea GP)

Observa-se que os profissionais entrevistados e os demais profissionais que atuam na rede estadual cearense e, também, nas redes municipais por conta do Paic, apresentam sólido conhecimento em avaliação. Parte dos burocratas de médio escalão entrevistados e outros integrantes de suas equipes tem longínqua expertise com o desenvolvimento e implementação de propostas e sistemáticas de avaliação, seja nas iniciativas gestadas pelo governo cearense,

seja nas do governo federal. Tal característica do corpo de profissionais da rede gera maior controle dos processos e maior estímulo à interpretação pedagógica e ao uso dos resultados.

Os burocratas entrevistados afirmam que as sistemáticas do governo federal apresentam maior repercussão e engajamento na rede, em especial, o Enem por conta do acesso às universidades. Contudo, observa-se que o Spaece e as avaliações diagnósticas do estado é que são utilizadas como instrumento gerencial e pedagógico, aprofundando, nesse sentido, a presença destas avaliações no trabalho da Seduc e das escolas.

2.4 Linha do Tempo das avaliações em larga escala

Com o intuito de apreender, ainda que parcialmente, objetivos, finalidades e modificações do Enem, do Saeb e do Spaece de forma histórica e comparativa, foi formulada uma "linha do tempo" que considerou as legislações que regem tais iniciativas desde sua criação, até o ano de 2018. Para acessar a íntegra de leis, decretos, portarias e resoluções foram consultados diversos portais oficiais do governo federal e do estado do Ceará.

Destaca-se a dificuldade em acessar os registros digitais de atos públicos mais antigos, em especial, aqueles publicados no início da década de 1990, sendo que, de forma geral, a fonte oficial mais confiável para atos anteriores à década de 2000 foram os portais de divulgação dos respectivos Diários Oficiais. Por centralizarem a publicação de todos os atos oficiais nas diversas instâncias administrativas, os Diários Oficiais passaram por um processo de digitalização anterior aos demais formatos de atos públicos (processos administrativos, documentos e relatórios públicos, entre outros).

Para as informações sobre o Enem e Saeb, foi utilizada como principal referência o portal do Inep[19], que possui seção dedicada à transparência ativa de dados, onde são publicadas as legislações relacionadas a ambas as avaliações. No caso do Enem, o portal disponibiliza legislações desde 2009 e, no caso do Saeb, desde 2005. As regulamentações anteriores referentes a ambas as iniciativas foram localizadas em fontes oficiais diversas, como os portais da Câmara e do Senado Federal, Diário Oficial da União, entre outros.

No caso do Spaece, a maior parte das informações estavam alojadas nos portais da Assembleia Legislativa[20] e da Secretaria de Educação do Estado do Ceará[21]. Da mesma forma, destaca-se

19 Disponível em: http://portal.Inep.gov.br/. Acesso em: fev. 2021.
20 Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis. Acesso em: fev. 2021.
21 Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/30741-2/. Acesso em: fev. 2021.

que as informações mais antigas estavam disponíveis em publicações de Diário Oficial digitalizadas, e as mais recentes disponíveis em portais privados com informações públicas[22].

Contudo, não foi possível acessar a íntegra da legislação de criação do Spaece do ano de 1992, uma vez que não se encontrava disponível em nenhum dos portais acessados. Na tentativa de recuperá-la, acionou-se o governo do estado através do mecanismo de transparência passiva local, com um pedido de acesso à informação. A devolutiva fornecida comunicava sobre a inexistência deste documento e impossibilidade de atendimento ao pedido.

Para construção da linha do tempo, esses documentos foram inventariados e organizados por data de publicação. Foram destacados os seguintes dados: especificação da legislação; iniciativa de avaliação a qual se refere; e o texto normativo. Na sequência, com base na exploração das chamadas "políticas de avaliação" apresentada no item 1.1 deste trabalho e na análise dos objetivos do Enem realizada por Bravo (2017), foi elaborada uma lista de elementos que tem relação direta com a elaboração de tais iniciativas, com os objetivos a elas associados, além de sua relação com outras políticas educacionais (que utilizam estas avaliações como critério ou subsídio), conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 – Legenda numérica dos elementos relacionados

1	Bonificação, responsabilização (*accountability*) e financiamento
2	Currículo e material didático
3	Novas avaliações, mudanças estruturais nas avaliações e instituições responsáveis
4	Seleção e formação profissional
5	Elaboração ou fomento de indicadores, índices e metas
6	Monitoramento de dados e de políticas educacionais
7	Seleção e Mobilidade acadêmica
8	Remanejamento de profissionais e alunos
9	Publicação e transparência de dados
10	Certificação a partir da avaliação
11	Acesso a programas governamentais
12	Autoavaliação

Elaborado pela autora.

A partir da listagem destes elementos, cada uma das normativas registradas na linha histórica foi explorada, no intuito de compreendermos como se manifestam as modificações em cada uma das iniciativas de avaliação, além das possíveis relações e influências entre elas. O Quadro

22 Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/ e https://leisestaduais.com.br/. Acesso em: fev. 2021.

4, apresentado na sequência, traz as informações constantes nas Portarias de criação do Saeb e do Enem e suas respectivas classificações.

Quadro 4 - Regulamentações de criação do Saeb, Enem e Spaece

Ano	Avaliação	Legislação	Especificação legal	Descrição	Elementos
1992	Spaece	-	-	-	-
1994	Saeb	Portaria MEC n° 1.795, de 27 de dezembro de 1994	Art. 1°	Institui o Saeb, com o objetivo de fomentar a cultura de avaliação, possibilitar acesso a informações sobre desempenho escolar e monitoramento de políticas.	**3** **6** **9**
			Art. 3°	Assegura: articulação entre os entes federados, transparência dos dados colhidos, desenvolvimento posterior do Saeb e complementariedade entre o Saeb e sistemas locais de avaliação.	**9**
			Art. 4°	Responsabilidade: Inep	**3**
			Art. 5°	MEC apoiará a cooperação e intercâmbio técnico e científico com organismos nacionais, estrangeiros e internacionais visando ao desenvolvimento do Sistema.	**3**
1997	Enem	Portaria MEC Nº 837, de 21 de julho de 1997	Art. 1°	Comissão Consultiva com o objetivo de elaborar proposta para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio, acompanhar a sua implementação e avaliar o processo de sua realização. Responsabilidade pela Comissão e pelo Enem: Inep.	**3**
1998	Enem	Portaria MEC n° 438, de 25 de maio de 1998	Art. 1°	Enem como procedimento de avaliação de desempenho do aluno, autoavaliação e inserção no mercado de trabalho.	**4** **12**
				Subsídio às modalidades de acesso ao Ensino Superior e cursos profissionalizantes pós-médio.	**7**
			Art. 6°	Assegura a transparência de dados sobre a avaliação.	**9**
			Art. 8°	Operacionalização: Inep.	**3**

Fonte: Elaborado pela autora.

Em sua criação e com objetivo de fomentar uma cultura de avaliação no país (3), a Portaria MEC N° 1.795, de 27 de dezembro de 1994 apresenta o Saeb como uma política de monitoramento (6), que articula ações realizadas pelos diferentes entes federados e complementa sistemas locais de avaliação. O Sistema também é visto como um mecanismo capaz de gerar e possibilitar o acesso a informações sobre desempenho escolar, fomentando

ações de transparência (9). O MEC, por meio da autarquia do Inep, ainda buscaria apoiar a cooperação e o intercâmbio técnico e científico com organismos nacionais, estrangeiros e internacionais visando ao desenvolvimento do Saeb.

Retoma-se que, apesar de a Portaria de criação do Saeb datar de 1994, aplicações do Saep aconteceram em 1988 e do Saeb desde 1990. Ainda, devido à participação de diversos atores na formulação do Saeb, entre eles gestores cearenses, o Spaece apresenta características metodológicas muito similares.

Com relação ao Enem, também gestado pelo Inep, instituído pela Portaria MEC Nº 837, de 21 de julho de 1997, e regulamentado pela Portaria MEC n° 438, de 25 de maio de 1998, foram associados objetivos de avaliação do desempenho do aluno, gerando dados que serviriam para autoavaliação (12), seleção e mobilidade acadêmica (7) entre o Ensino Médio e cursos pós-médios, além da inserção no mercado de trabalho (4). Também foram criadas comissões para acompanhar sua implementação e assegurar a transparência dos dados do Exame. Nesse caso, há diferenças com relação ao Saeb e Spaece tanto entre os objetivos preconizado quanto entre as metodologias adotadas.

Na sequência, o Quadro 5 apresenta as normativas selecionadas, desde o ano de 1998 até o ano de 2008, uma vez que em 2009 o Enem passa por substancial mudança.

Quadro 5 – Linha do tempo Saeb, Enem e Spaece. 1998-2008

Ano	Avaliação	Legislação	Especificação legal	Descrição	Elementos
1998	Enem	Portaria MEC/Inep n° 54/98	-	Institui a sistemática de realização do Enem	-
1999	Enem	Portaria Inep n° 35/99	-	Institui nova sistemática de realização do Enem	-
2000	Spaece	Portaria n° 101/2000	Itens 3 e 4	Fornece informações sobre fatores de influência no desempenho escolar; desenvolver competências técnicas e científicas para a participação no Sistema de Avaliação;	**6**
2001	Enem	Portaria MEC/Inep n° 19/2001	-	Instituído como procedimento de avaliação do desempenho do participante ao término da escolaridade básica Possibilidade de utilização das notas como critério de admissão em universidades (voluntário)	**7**
2002	Spaece	Lei Estadual n° 13.203/2002	Art. 1°, Art. 2°, Art. 3°, Art. 4°,	Reconhecimento público do desempenho de escolas estaduais	**9**

			Art. 8° e Art. 9°	Premiação para servidores e alunos da rede pública estadual com base no Spaece-Net	**1**
	Enem	Portaria Inep n° 110/2002	Seções II, III e IV	Melhorias no sistema de acesso aos dados e no processo de utilização do Enem para admissão	**9**
2004	Enem	Portaria Inep n° 19/2004	-	Atualização dos procedimentos de realização do Enem	**-**
	Enem	Portaria Inep n° 24/2004	-	Atualização dos procedimentos de realização do Enem	**-**
	Spaece	Lei Estadual n° 13.541/2004	Art. 1°, Art.4° e Art.5°	Cria o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica – PMMEB e o Selo de Qualidade da Educação Básica do Estado do Ceará. Coloca a elevação dos indicadores do Spaece como objetivo do programa.	**1**
2005	Enem	Portaria MEC/Inep n° 06/2005	-	Todos aqueles que tiveram realizado o Enem em anos anteriores poderão, caso tenham interesse, inscrever-se novamente para participar do Enem/2005. (não tem mais edições futuras)	**-**
	Saeb	Portaria MEC n° 931/2005	Art. 1° e Art. 2°	Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc	**1** **3**
		Portaria Inep n° 89/2005	Art. 2° e Art. 5°	Aneb: Dados de desempenho dos alunos; condições para o processo de aprendizagem;	**5**
			Art. 6° e Art. 7°	Subsídio para formulação de políticas públicas;	**6**
		Portaria Inep n° 69/2005	Art. 2°	Anresc: avaliar qualidade de ensino nas escolas; sistematizar informações das escolas de forma a subsidiar escolha de gestores	**6** **5**
			Art. 4°		
2006	Enem	Portaria Inep n° 26/2006	Art. 2°	Possibilita a participação e cria condições de acesso a programas governamentais	**11**
2007	Enem	Portaria Inep n° 08/2007	Art. 23 e Art. 27	Nota pode ser utilizada para fins de publicidade e/ou premiação, além de ser reconhecida como parâmetro no mercado de trabalho Divulgação de resultados coletivos de instituições de ensino;	**9**
2008	Enem	Portaria Inep Nº 55/2008	-	-	**-**
	Spaece	Lei Estadual n° 14.190/2008	Art. 1°, Art. 2° e Art. 3°	Cria o Programa Aprender Pra Valer, que foca na elevação do desempenho acadêmico no Ensino Médio. Inclui o Ensino Médio nas avaliações anuais do Spaece como forma de orientação para escolas.	**5**

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2000, na Portaria n° 101, de 15 de fevereiro de 2000, observa-se que a sistemática do Spaece apresenta o monitoramento de dados e políticas educacionais (6) como um de seus objetivos[23]. Objetivos relacionados ao monitoramento de dados e políticas já tinham sido apresentados no Saeb em 1994 e são associados ao Enem apenas em 2012.

Na sequência, em 2001, na Portaria MEC/Inep N° 19, de 19 de março de 2001, observa-se que o Enem retoma a vertente de seleção e mobilidade acadêmica (7), já apresentada em 1998, quando o Exame é instituído como procedimento de avaliação do desempenho do participante ao término da escolaridade básica e destaca a possibilidade de utilização das notas do Exame como critério de admissão em universidades, ainda que de forma não articulada entre as instituições. Observa-se, ainda, a reiteração das vertentes de autoavaliação e seleção.

Em 2002, por meio da Lei estadual Nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, ao Spaece é associada a ideia de publicação e transparência de dados (9) pela primeira vez, função já apresentada pelo Saeb em 1994 e pelo Enem em 1998, além do estabelecimento de políticas de bonificação, responsabilização e financiamento (1), o que só apareceria associado ao Saeb em 2005.

Também em 2005, pela Portaria Nº 931, de 21 de março de 2005, o Saeb é desdobrado em Aneb e Anresc, e destaca-se a elaboração ou fomento de indicadores, índices e metas (5). É a primeira vez que uma das avaliações estudadas apresenta, de forma direta, a questão de fomento à indicadores educacionais. Esse objetivo só é atrelado ao Spaece em 2008 e ao Enem em 2010.

Em 2006, a Portaria Inep Nº 26, de 23 de março de 2006, associa ao Enem a possibilidade de acesso a programas governamentais (11), utilizando os resultados do Exame como critério de participação e condição de acesso a estes, apresentando o seu uso mais popular atualmente, juntamente ao ingresso no Ensino Superior. Como pontuado em Bravo (2017, p. 58)

> A inserção desse conceito reforça a crença da capacidade reguladora das avaliações, em especial do Enem, uma vez que esta poderia tanto ser entendida como uma maneira de assegurar que apenas aqueles com "padrões mínimos" de conhecimento acessem determinados programas governamentais para que consigam concluí-los, como servir para o contingenciamento de verbas por meio de uma seleção meritocrática.

23 É possível que a ideia de monitoramento de dados e políticas educacionais (ou outras vertentes) já estivesse apresentada no Spaece. Contudo, devido à dificuldade em acessar as normativas anteriores, essa foi a primeira vez que foi identificada.

Destaca-se que as demais portarias que instituíram as diversas sistemáticas de realização do Enem ao longo dos anos apenas estabeleceram procedimentos logísticos e de organização de sua aplicação, não trazendo elementos substanciais para a análise aqui pretendida.

Quadro 6 – Linha do tempo Saeb, Enem e Spaece. 2009-2018

Ano	Avaliação	Legislação	Especificação legal	Descrição	Elementos
2009	Enem	Portaria Inep n° 109/2009	Art. 2°e Art. 3°	Novos objetivos: certificação de Ensino Médio a jovens e adultos; recebimento da nota global pelas instituições de Ensino Médio; avaliação para ingressantes do nível Superior. Enem como certificação de conclusão do Ensino Médio para jovens e adultos	**7** **10**
		Portaria Inep n° 244/2009	-	-	**-**
	Saeb	Portaria Inep n° 87/2009	Art. 1° e Art. 2°	Criação da Prova Brasil i) Objetivos do Sistema de Avaliação da Educação Básica: subsídios à formulação de Políticas Públicas; identificar problemas regionais de ensino; informações sobre contexto socioeconômico e escolar; competência técnica e científica na área de avaliação	**6**
				ii) Objetivos da Prova Brasil: fornecer informações sobre as unidades escolares que sejam úteis aos gestores; informações sobre o desempenho dos alunos, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; fornecer dados para cálculo do Ideb.	**6**
				iii) Objetivos do Aneb: avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiras; informações sobre o desempenho dos alunos, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; manter a construção de séries históricas; fornecer dados para cálculo do Ideb.	**5**
	Spaece	Lei Estadual n° 14.371/2009	Art. 1°, Art. 3°, Art. 5° e Art. 6°	Cria o Prêmio Escola Nota Dez destinado às escolas públicas que tenham obtido os melhores resultados de alfabetização, expressos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa). Spaece-Alfa utilizado como referência de controle para o pagamento das premiações.	**1**
		Lei Estadual n° 14.483/2009	Art. 1°	Institui premiação de computadores aos alunos do Ensino Médio com boa nota.	**1**

		Lei Estadual n° 14.484/2009	Art. 1°, Art. 2° e Art. 3°'	Cria o Prêmio Aprender pra Valer para o quadro funcional das unidades de ensino de Ensino Médio com base nas notas e médias do Spaece. Regulamenta também como serão estipuladas as metas.	**1**
2010	Enem	Portaria MEC n° 04/2010	Art. 1° e Art. 2°	Certificação no nível de conclusão do Ensino Médio ou declaração de proficiência com base no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.	**10**
	Enem	Portaria MEC n° 807/2010	Art. 2° e Art. 8°	Estabelece o Enem para: certificação do Ensino Médio; referência nacional para currículos; critérios para participação de programas governamentais; utilização como mecanismo de admissão no Ensino Superior	**10** **2** **11** **7**
				Revoga as Portarias anteriores de estruturação do Enem	**-**
	Enem	Edital MEC/Inep n° 04/2010	Itens 1.6.6, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5	Coloca, dentre os objetivos, a formulação de indicadores e estudos sobre a educação brasileira.	**5**
				Cita o Sisu como mecanismo para seleção de ingressantes em instituições de Ensino Superior.	**7**
2011	Enem	Portaria MEC/Inep n° 110/2011	Art. 1°	Duas edições do Enem por ano	**-**
	Enem	Portaria MEC n° 16/2011	Art. 4° e Art. 5°	Certificação no nível de conclusão do Ensino Médio ou declaração de proficiência com base no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.	**10**
	Enem	Edital MEC/Inep n° 07/2011	Itens 1.7, 1.8, 6.9 e 6.10	Avaliação do Ensino Médio, aperfeiçoamento de currículos, desenvolvimento de indicadores e critérios de acesso a programas governamentais destacados como objetivos principais do Enem.	**-**
				Novo método para obtenção de certificação de Ensino Médio através de instituições certificadoras, e, também, novo destaque para utilização da nota do Enem na seleção ao Ensino Superior e setores do mercado de trabalho.	**10**
	Saeb	Portaria Inep n° 149/2011	Art. 2°	Nova estrutura legal de delimitação do Aneb e Anresc (Prova Brasil)	**-**
2012	Enem	Portaria MEC/Inep n° 42/2012	Art. 1°	Revoga a portaria que institui o Enem duas vezes ao ano	**-**
		Portaria MEC/Inep n° 144/2012	Art. 1°, Art. 4°, Art. 5° e Art 6°	Apenas maiores de 18 anos podem obter a certificação do Ensino Médio através do Enem. Secretarias de Educação estaduais e Institutos Federais que aderirem ao processo de certificação pelo Enem terão acesso às notas. Responsabilidade sobre certificação recai sobre as Secretarias e IFs.	**10**

		Portaria MEC n° 10/2012	Art. 2°	Novo processo de utilização do Enem para certificação de Ensino Médio pelas Secretarias Estaduais e IFs.	**10**
		Portaria Inep n° 342/2012	Art. 1°, Art. 2°, Art. 3° e Art. 4°	Nova forma de cálculo das proficiências médias, por unidade escolar.	**-**
		Edital MEC/Inep n° 03/2012	-	Não há mudança na sistemática	**-**
		Edital Inep/Dired n° 05/2012	Todo o Edital	Seleção de propostas de estudos e pesquisa em avaliação educacional e psicometria	**6**
	Saeb	Portaria Inep n° 152/2012	Art. 1°	Criação de sistema centralizado de acesso aos resultados.	**9**
2013	Enem	Edital MEC/Inep n° 01/2013	-	Não há mudança na sistemática	**-**
	Saeb	Portaria MEC n° 482/2013	Art. 1°, Art. 4°, Art. 5° e Art 6°	Acrescenta a Avaliação Nacional de Alfabetização. Mantém a metodologia da Aneb e Anresc. Institui os objetivos da ANA: avaliar o Ciclo de Alfabetização das redes públicas e produzir informações sistemáticas sobre as instituições de ensino. Institui também as características básicas da ANA.	**3**
		Portaria MEC/Inep n° 304/2013	Art. 2°, Art. 5° e Art. 10	Regulamenta a ANA no Saeb 2013 para alunos do 3° ano. Generaliza as matrizes de competência do Saeb. Modifica as matrizes de competência da Aneb e Anresc, especificando-as, e acrescenta os testes de ciências às provas.	**3**
2014	Enem	Portaria Inep n° 179/2014	Art. 6°	Reestrutura os dispositivos originais da Portaria n° 144/2012, sem alteração significativa.	**-**
		Portaria Inep n° 436/2014	Art. 2°, Art. 8° e Art. 9°	Estabelece procedimentos e prazos para a utilização dos resultados no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem em processos seletivos de acesso a vagas em Instituições de Ensino Superior (IES), nacionais e estrangeiras, e em processos de certificação de conclusão do Ensino Médio.	**7**
		Portaria Inep n° 533/2014	Art. 1° e Art. 3°	Novos critérios para efetivação do cálculo da média de proficiência por instituição de ensino.	**-**
		Edital MEC/Inep n° 12/2014	-	Não há mudança na sistemática	**-**
	Spaece	Lei Estadual n° 15.572/2014	Art. 1°	Inclui o Enem como critério para premiação de notebooks para os alunos participantes desta prova e do Spaece.	**1**

		Lei Estadual n° 15.702/2014 (pasta)	Art. 1°	Modifica o disposto sobre a premiação para alunos do 2° ano do Ensino Médio	**1**
2015	Enem	Edital MEC/Inep n° 06/2015	Item 1.10.1	Acrescenta o Enem digital aos treineiros.	**3**
	Saeb	Portaria Inep n° 174/2015	-	Retira a ANA do Saeb, e retira também os testes de ciências da Aneb e Anresc.	**3**
2016	Saeb	Portaria MEC/Inep n° 410/2016	**Toda a Portaria**	Regulamenta a ANA fora do âmbito do Saeb. Reestrutura a avaliação dentro dos mesmos formato e objetivo anteriormente delimitados	**3**
	Spaece	Lei Estadual n° 16.144/2016 (pasta)	Art. 1°	Nova forma de regulamentação - anual e por decreto - para a premiação de alunos com base na frequência escolar, além das notas do Spaece e Enem.	**1**
2017	Saeb	Portaria MEC/Inep n° 447/2017	**Toda a Portaria**	Elimina o Aneb e Anresc, e insere todas as avaliações no âmbito do Saeb (não utiliza mais a denominação Prova Brasil).	**3**
		Portaria MEC n° 564/2017	Art. 1°	Altera o artigo 6°, retirando a ANA e Anresc e inserindo o Saeb como objeto, detalhando o seu público-alvo.	**3**
	Spaece	Lei Estadual n° 16.448/2017	Art. 1° e Art. 5°	Cria o Prêmio Foco na Aprendizagem para o quadro funcional das escolas de Ensino Médio do Estado do Ceará com base no desempenho e nas metas do Spaece.	**1**
2018	Saeb	Decreto Nº 9.432/2018	**Todo o Decreto**	Cria a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, com seus objetivos, princípios e composição - Enem, Saeb e Encceja Saeb como conjunto de instrumentos que possibilitam estudos sobre a qualidade da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio Enem tem como objetivo aferir o domínio e competências ao fim da educação básica. Também pode ser utilizado como mecanismo de acesso ao Ensino Superior ou programas governamentais de financiamento ou apoio no Ensino Superior	**3**

	Saeb	Portaria MEC/Inep n° 1.100/2018	Art. 3°, Art. 6°, Art. 8º e Art. 12	Delimita as dimensões da Educação Básica que serão levadas em conta para a avaliação do Saeb Delimita com maior precisão os excluídos da "população de referência" para o Saeb. Sorteio de escolas que farão parte da amostra analisada pelo Saeb (participação compulsória), incluindo instituições de ensino privadas. Detalhamento da composição geral do Saeb, com questionários para estudantes, professores, diretores e gestores, provas de Língua Portuguesa e de Matemática para os estudantes de 2º ano do Ensino Fundamental, provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas para estudantes de 9º ano do Ensino Fundamental, e Provas de Língua Portuguesa e Matemática para estudantes de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e de 3ª e 4ª séries do Ensino Médio. Retirada da participação do Ensino Infantil no Saeb 2019	**3**
	Spaece	Decreto Estadual n° 32.584/2018	Art. 1°, Art. 3°, Art. 4° e Art. 5°	Inclusão do EJA no programa de concessão de notebooks. Novos critérios para a avaliação de desempenho, incluindo frequência escolar e média das notas em língua portuguesa e matemática. Inclusão de premiação para o EJA com base nas notas do Enem. Novas formas de premiação para alunos do 3° ano do Ensino Médio, separando formas de cálculo baseadas no Spaece e no Enem	**1**

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2009, o Enem passou por uma reformulação metodológica com vistas à ampliação de sua utilização como forma de seleção unificada das Universidades Federais, explicitada na Portaria Nº 109, de 27 de maio de 2009. Com a adoção da Teoria da Resposta ao Item (TRI) e a consolidação do "Novo Enem", passam a ser fornecidas as notas globais das instituições de Ensino Médio e o uso do Exame para ingresso no nível Superior ocorre de forma mais articulada (7). Em especial, destaca-se que, de 2009 a 2017, a certificação de conclusão de Ensino Médio para jovens e adultos, antes oferecida pelo Encceja, foi realizada pelo Enem (10). Em decorrência, "o Encceja passou a exercer a função de instrumento de aferição de competências e habilidades somente para fins de certificação de escolaridade em nível de Ensino Fundamental" (SERRAO, 2014, p. 145), mas continuou como possível via de certificação do Ensino Fundamental e Médio para brasileiros residentes em outros países.

Com relação ao Saeb, destaca-se que, na Portaria Inep Nº 87, de 07 de maio de 2009, a Anresc passa a ser denominada “Prova Brasil”, apresentando como objetivo fornecer informações úteis sobre as unidades escolares, informações sobre o desempenho dos alunos, informações sobre condições intra e extraescolares e dados para cálculo do Ideb (6).

Para a Aneb, os objetivos delimitados são de avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiras, fornecer informações sobre o desempenho dos alunos e sobre condições intra e extraescolares, manter a construção de séries históricas e fornecer dados para cálculo do Ideb (5).

Sobre o Spaece, observa-se reforço das políticas de bonificação, responsabilização e financiamento (1) com a criação do Prêmio Escola Nota Dez, por meio da Lei n° 14.371, de 19 de junho de 2009, destinado às escolas públicas com os melhores resultados de alfabetização dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental, expressos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa).

No mesmo ano, o governo cearense institui, por meio da Lei n° 14.483, de 08 de outubro de 2009, a premiação de um notebook para os alunos das três séries do Ensino Médio da rede estadual (1) que alcançaram as médias de proficiência estabelecidas em língua portuguesa e matemática na avaliação do Spaece.

Para além do exposto, a Lei Nº 14.484, de 08 de outubro de 2009, cria o Prêmio Aprender pra Valer, que consistia na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançassem as metas anuais estabelecidas pela Seduc CE de evolução da aprendizagem dos alunos do Ensino Médio, tendo por referência os resultados do Spaece (1).

Em 2010, por meio da Portaria Nº 4, de 11 de fevereiro de 2010, e da Portaria Nº 807, de 18 de junho de 2010, são mantidas as vertentes do Enem de autoavaliação, certificação, referência curricular e acesso a programas governamentais, educação superior (7) e mundo do trabalho. Na sequência, o Edital Nº 4, de 24 de setembro de 2010, apresenta uma nova perspectiva: a de utilizar os resultados do Exame para o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira (5), que já estava atrelada ao Saeb desde 2005 e ao Spaece desde 2008. O Sisu aparece atrelado ao Enem como mecanismo para seleção de ingressantes em instituições de Ensino Superior (7).

Em 2011, por meio do Edital Nº 7, de 18 de maio de 2011, que institui o Exame Nacional do Ensino Médio e torna pública a realização da edição de 2011, são observadas novas alterações nos objetivos expressos do Exame. As novas diretrizes apontam para a certificação do Ensino

Médio por meio das notas do Enem (10) e, da mesma forma, reforçam-se os objetivos de mensuração da qualidade e aperfeiçoamento do currículo do Ensino Médio e de seleção para o mundo do trabalho por meio do desempenho demonstrado pelos participantes no Exame.

Em 2012, a Portaria Nº 144, de 24 de maio de 2012, que dispõe sobre certificação de conclusão do Ensino Médio ou declaração parcial de proficiência com base no Enem, determinou que tanto a certificação de conclusão do Ensino Médio, quanto a declaração parcial de proficiência com base no Enem destinam-se aos maiores de 18 anos completos até a data de realização da primeira prova, sendo que as Secretarias de Educação dos Estados e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia poderão definir procedimentos complementares para essa certificação de conclusão ou para declaração parcial de proficiência com base nas notas do Enem (10). O Enem, ainda, altera a forma de cálculo das proficiências médias, por unidade escolar.

Ainda em 2012, o Inep abre a Chamada Pública Inep/Dired N° 05 para seleção de propostas de estudos e pesquisa em avaliação educacional e psicometria, tendo por objetivo subsidiar diagnósticos mais precisos e se tornar indutores de mudanças nas práticas de gestão e de ensino. Essa chamada abarca o Enem e o Saeb (6).

Para o Saeb, a Portaria Nº 152, de 31 de maio de 2012, ainda se estabelece um sistema centralizado de acesso aos resultados (9).

Em 2013, a Portaria Nº 482, de 7 de junho de 2013, define que, para além da Aneb e Anresc, ao Saeb passa a ser composto também pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), que tem por objetivo avaliar o Ciclo de Alfabetização das redes públicas e produzir informações sistemáticas sobre as instituições de ensino. Além disso, a Portaria Nº 304, de 21 de junho de 2013, modifica as matrizes de competência do Saeb, acrescentando testes de Ciência (3).

Em 5 de setembro de 2014, o MEC divulga a Portaria Nº 436, estabelecendo procedimentos e prazos e para a utilização dos resultados dos participantes do Enem em processos seletivos de acesso a vagas em instituições de Ensino Superior nacionais ou estrangeiras e em processos de certificação de conclusão do Ensino Médio realizados pelas Secretarias de Estado da Educação e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (7). São definidas três possibilidades de utilização, sendo 1) Enem como mecanismo único de seleção, 2) Enem como mecanismo alternativo de seleção e 3) Enem como mecanismo complementar de seleção de alunos para ingresso na instituição adotante.

Ainda em 2014, o Spaece inclui o Enem como um dos possíveis critérios para premiação de alunos com notebooks (1). De acordo com o Art. 1º da Lei Estadual N° 15.572, o Art. 1º da Lei n° 14.483, de 8 de outubro de 2009, afirma que os alunos das três séries do EM estadual cearense serão premiados com um notebook conforme seu desempenho nas provas anuais do Spaece ou do Enem.

Em 2015 o Edital Nº 6 do Enem, de 15 de maio de 2015, estabeleceu sua realização, dispondo sobre suas diretrizes, procedimentos e os prazos para a edição. Neste, mantém-se a maioria dos objetivos anteriormente apresentados, com alterações significativas em relação ao aspecto de certificação, que passa a ser negado para os participantes menores de 18 anos que concluirão o Ensino Médio após 2015. A estes, o Exame destinar-se-á apenas para fins de autoavaliação dos conhecimentos, não se configurando mais como um objetivo precípuo do Exame. Nesta edição treineiros puderam ser convidados a participarem da aplicação do Enem Digital (3).

Em 2015, por meio da Portaria Nº 174, de 13 de maio de 2015, a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) deixa de compor o Saeb e, no ano seguinte, é regulamentada pela Portaria Nº 410, de 22 de julho de 2016. Da mesma forma, em 2015 são retirados os testes de ciência da Aneb e da Anresc (3) e, em 2016, o Saeb é reestruturado dentro dos mesmos formatos e objetivo anteriormente delimitados.

Com relação do Spaece, a Lei estadual Nº 16.144, de 07 de dezembro de 2016, estabelece nova regulamentação para premiação de alunos do Ensino Médio com notebook e tablet. A premiação passa a ser concedida anualmente e leva em consideração critérios baseados na frequência e no desempenho escolar dos alunos no Spaece ou Enem.

Em 2017, por meio da Portaria Nº 564, de 19 de abril de 2017, as subdivisões do Saeb em Aneb e Anresc (Prova Brasil) e a Ana são eliminadas e todo o conjunto passa a ser denominado Saeb, com detalhamento de seus objetivos e público-alvo (3).

Ainda neste ano, a Lei estadual Nº 16.448, de 12 de dezembro de 2017, é criado, no âmbito cearense, o Prêmio Foco na Aprendizagem para o quadro funcional das escolas de Ensino Médio estaduais, com base no desempenho e nas metas do Spaece (1).

Em 2018, destaca-se, em âmbito nacional, a regulamentação da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica (3), por meio do Decreto Nº 9.432, de 29 de junho de 2018. Dela fazem parte o Saeb, o Encceja, e o Enem. Em seus Artigos 2º e 3º são especificados os objetivos e princípios de tal política:

> Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica:
> I - diagnosticar as condições de oferta da educação básica;
> II - verificar a qualidade da educação básica;

> III - oferecer subsídios para o monitoramento e o aprimoramento das políticas educacionais;
> IV - aferir as competências e as habilidades dos estudantes;
> V - fomentar a inclusão educacional de jovens e adultos; e
> VI - promover a progressão do sistema de ensino.
> Art. 3º São princípios da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica:
> I - igualdade de condições para o acesso e a permanência do estudante na escola;
> II - garantia do padrão de qualidade; e
> III - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Nessa Política, em seus Artigos 5º, 6º e 7º, são especificadas, ainda, as diferentes iniciativas que a compõe e suas finalidades:

> Art. 5º O Saeb é um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica, que são:
> I - a Educação Infantil;
> II - o Ensino Fundamental; e
> III - o Ensino Médio.
> Parágrafo único. O Saeb será realizado pela União, em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e contará com a coleta de dados junto aos sistemas de ensino e às escolas públicas e privadas brasileiras.
> Art. 6º O Encceja tem como objetivo aferir as competências e as habilidades de:
> I - jovens e adultos que não concluíram o Ensino Fundamental ou o Ensino Médio na idade própria;
> II - pessoas privadas de liberdade; ou
> III - pessoas que residem no exterior.
> Parágrafo único. O Encceja poderá ser utilizado para fins de certificação de níveis de ensino.
> Art. 7º O Enem tem como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao final da educação básica.
> Parágrafo único. O Enem poderá ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior e aos programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante do Ensino Superior.

Por fim, fica estabelecido que cabe ao Ministério da Educação, por meio da autarquia do Inep, implementar os procedimentos estabelecidos neste Decreto, definir a concepção pedagógica e a metodologia de aplicação e aferição dos resultados das avaliações e dos exames, e editar normas complementares, se necessário.

Na sequência, a Portaria MEC/Inep n° 1.100, estabelece as diretrizes para a realização do Saeb no ano de 2019 (3).

Com relação ao Spaece, o Decreto Nº 32.584, de 18 de abril de 2018, inclui a Educação de Jovens e Adultos do nível médio no programa de premiação de alunos com notebooks. Ainda em relação à essa premiação, são estabelecidos novos critérios para a avaliação de desempenho,

incluindo frequência escolar anual igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e desempenho calculado a partir de uma média ponderada das médias finais de cada componente da BNCC, atribuindo peso dois aos componentes de língua portuguesa e matemática.
Além disso, nos Centros de Educação de Jovens e Adultos (Cejas), seriam premiados até cinco alunos de Ensino Médio que obtivessem os maiores resultados no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), desde que atingissem a proficiência mínima estabelecida.
O Spaece estabelece, ainda, as formas de cálculo para premiação dos estudantes com base no desempenho do Spaece e no desempenho do Enem.

Diante do exposto, destaca-se que as três iniciativas de avaliação aqui exploradas apresentam, em seus objetivos, contribuir com o monitoramento dados e de políticas educacionais (6), sendo colocadas como capazes de subsidiar diagnósticos mais precisos e se tornar indutores de mudanças nas práticas de gestão e de ensino, uma vez que são capazes de fornecer informações úteis sobre desempenho dos alunos, unidades escolares e redes de ensino, com outras informações sobre condições intra e extraescolares.
Complementarmente, todas elas também são tidas como instrumentos de transparência governamental (9), por facilitarem a disponibilização de diversos dados de domínio público, e por fornecerem dados que possibilitam a elaboração de diversos indicadores, índices e metas (5) que orientam as demais políticas educacionais, sejam estaduais ou federais.
Com relação ao estabelecimento de políticas de bonificação, responsabilização e financiamento (1), observa-se que, em âmbito cearense, estas são fortemente associadas aos resultados do Spaece durante todo o período analisado. Sua associação ao Saeb acontece em 2005, por conta do estabelecimento do Ideb, mas, em âmbito nacional, não foram identificadas políticas de bonificação salariais ou prêmios diversos, mas foram estabelecidas algumas políticas de apoio a escolas prioritárias (com menores resultados), aportando recursos com base no Índice. Aos resultados do Enem não foram associadas nenhuma dessas políticas. Pode-se concluir que as políticas de bonificação se apresentam com maior força nos níveis estaduais ou municipais, devido à sua proximidade com os resultados da avaliação e seu maior nível de gestão da rede, enquanto o governo federal teria maior ação em políticas de financiamento.

Contudo, apenas em relação ao Enem, foram observados objetivos relacionados à seleção e formação profissional (4), seleção e mobilidade acadêmica (7) (também um de seus usos mais proeminentes), certificação de conclusão do Ensino Médio (10), acesso a diversos programas

governamentais (11), e autoavaliação (12). Essa característica do Enem já tinha sido destacada por Bravo (2017, p. 85), ao afirmar que

> Ao retomarmos a trajetória das normativas do Enem acima exposta como um "balanço" dos conceitos de avaliação e suas finalidades associadas a ele ao longo dos anos, podemos identificar que, mesmo com a supressão ou adição, em alguns momentos, de conceitos avaliativos e finalidades do Enem aos marcos legais, ao Exame foram associadas, desde sua concepção, mais funções do que à maioria das avaliações externas e/ou em larga escala em curso. (BRAVO, 2017, p. 85).

Observa-se que, devido à possibilidade de promover o acesso ao Ensino Superior, o Enem ganha relevância para além do âmbito governamental, que preza pela elaboração e monitoramento de políticas públicas, uma vez que seus resultados alcançam "recompensas tangíveis" aos alunos: a vaga no Ensino Superior. Em especial, no estado do Ceará, onde a participação dos alunos nas diversas avaliações é assunto de gabinete, não surpreende a popularidade do Exame.

Para os entrevistados, as avaliações nacionais repercutem mais nas redes do que a avaliação estadual. Contudo, eles destacam que a dificuldade e morosidade na divulgação dos dados coletados pelas avaliações nacionais ainda fazem com que os estados se debrucem na construção de iniciativas de índices muito semelhantes aos do governo central, porém com maior celeridade nos processos.

Por serem compreendidas como um instrumento gerencial da Seduc, das Credes e das escolas, o Spaece e as avaliações diagnósticas do estado é que são utilizadas como instrumento gerencial e pedagógico, tornando os resultados e índices nacionais em metas a serem cumpridas.

3. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO CEARÁ E SUAS INTERFACES COM A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO

Este capítulo tem como propósito compreender a organização e efetivação da política educacional, com foco para a política de avaliação desenvolvida para o Ensino Médio pelo estado do Ceará, bem como as nuanças da relação estabelecida entre políticas dos governos federal e estadual. Para operacionalizar tal análise, procedemos a uma categorização das entrevistas realizadas em 2017 com os burocratas de alto e médio escalão que também foram trianguladas com informações obtidas nos portais eletrônicos da Seduc CE e em artigos acadêmicos.

Ao investigarmos como as relações entre as políticas de avaliação dos entes federados são estabelecidas e quais componentes desta política são expressos pelos burocratas entrevistados como relevantes para a consecução do trabalho da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, também podemos compreender a discricionariedade desses atores na implementação das ações e o que eles compreendem por política de avaliação educacional.

Considerando as variáveis de análise expostas no Quadro 1, apresentado no item 1.1, com relação aos elementos de composição da Política Avaliação do Estado do Ceará, foi possível identificar: **i) Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007 a 2019)**, que trata da organização e reorganização dos quadros da Secretaria Estadual de Educação, com destaque à criação de uma Coordenadoria voltada para a avaliação educacional; **ii) Indicadores, índices e metas**, que aborda a forma como a Seduc Ceará elabora seus indicadores, índices e metas educacionais, contemplando as sistemáticas de levantamento, manipulação e análise da dados educacionais; e **iii) Monitoramento de dados e de políticas educacionais**, que apresenta ações específicas com foco no monitoramento de dados da rede estadual e municipais e, consequentemente, no monitoramento das políticas educacionais gestadas pelo Estado.

Com relação à variável "Políticas educacionais frequentemente relacionadas à política de avaliação", no caso do estado do Ceará foi possível identificar, de forma mais saliente: **iv) Políticas de bonificação, responsabilização e financiamento**, que aborda o modo como a gestão estadual estabelece tais políticas com base em dados educacionais, principalmente aqueles relacionados ao rendimento dos alunos na avaliação em larga escala estadual, o Spaece; **v) Políticas de formação profissional e material didático**, que trata das ações de formação e

capacitação dos profissionais da educação desenvolvidas pela Seduc CE, bem como uma breve exploração dos materiais didáticos utilizados na rede; e **vi) Relação da política do estado do Ceará com o governo federal**, que explora como as articulações políticas entre governo federal e estadual, em especial aquelas de educação e avaliação educacional, são compreendidas pelos burocratas entrevistados.

3.1 Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007 a 2019)

Nesta seção, temos o objetivo de compreender o arranjo estabelecido entre cargos e funções, as modificações e as permanências na estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, no período de 2007 a 2018. Da mesma forma, busca-se compreender de que forma os agentes circulam por essa estrutura e como se relacionam. O recorte temporal inicia-se com a criação de uma coordenadoria de avaliação dentro da estrutura da Seduc, com o Decreto Nº 29.139 de 26 de dezembro de 2007, e vai até a modificação realizada nessa organização por meio do Decreto Nº 33.048 de 30 de abril de 2019. Ainda que 2019 esteja fora do recorte inicial deste estudo, consideramos que esse Decreto pode ser fruto de discussões anteriormente realizadas, elucidando possíveis questões referentes à compreensão da política.

Baseando-nos em Gomide e Pires (2014), consideramos que o arranjo institucional, composto por um conjunto de regras e processos formais e informais, define a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Assim, a importância de compreendermos as características dos contextos e dos arranjos institucionais pauta-se no conceito de sustentabilidade política, ou seja, nas condições que possibilitam que algumas políticas consigam atingir seus resultados e outras não. Para além de uma visão normativa, buscaremos compreender os fatores que afetam o contexto de implementação e, portanto, a capacidade de uma política alcançar os resultados previstos (LOTTA et al., 2018).

Costa et al. (2019) apontam que, devido à constante presença das avaliações em larga escala nas agendas internacional e nacional, muitos estados e municípios brasileiros passaram a fazer uso de seus resultados de forma mais direta, criando, em muitos casos, setores específicos para desenvolvimento, acompanhamento e compreensão das avaliações no organograma institucional das Secretarias de Educação. Os autores destacam o estado do Ceará e alguns municípios cearenses como exemplos desse movimento.

O Quadro 7 explicita os decretos que determinam a estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Ceará no período de 2007 a 2019. Cabe destacar que apenas nos Decretos Nº

29.139, de 26 de dezembro de 2007, e Nº 30.282, de 04 de agosto de 2010, são explicitadas as atribuições básicas de cada um dos órgãos e células que compõem a Seduc.

Quadro 7 – Decretos relativos à estrutura organizacional da Seduc CE

Decreto Nº 29.139 26 de dezembro de 2007	Aprova o regulamento, altera a estrutura organizacional, dispõe sobre a distribuição e denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Secretaria da Educação (Seduc), e dá outras providências.
Decreto Nº 29.705 08 de abril de 2009	Altera a estrutura organizacional e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Secretaria de Educação (Seduc).
Decreto Nº 30.282 04 de agosto de 2010	Aprova o regulamento, altera a estrutura organizacional e dispõe sobre a denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Secretaria da Educação (Seduc), e dá outras providências.
Decreto Nº 31.221 03 de junho de 2013	Altera a estrutura organizacional e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de direção e assessoramento da Secretaria da Educação (Seduc)
Decreto Nº 33.048 30 de abril de 2019	Altera a estrutura organizacional e dispõe sobre os cargos de provimento em comissão da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc).

Fonte: Elaborado pela autora.

Para que possamos compreender, de forma longitudinal, quais são as alterações estabelecidas por cada normativa e a compreensão dos atores da Seduc sobre tal estrutura, apresentaremos análises comparativas da composição de algumas das subdivisões da Seduc CE, além de falas dos atores entrevistados.

Exploraremos a Direção Superior, a Gerência Superior, os Órgãos de Execução Programática e os Órgãos de Execução Local e Regional, por comportarem as subdivisões e coordenadorias que correspondem ao nosso objetivo de estudo, ou seja, aquelas que estão diretamente relacionadas ao estabelecimento de uma política de avaliação educacional no estado.

3.1.1 Gerência Superior

Nos decretos de 2007 a 2013, a Direção Superior da Seduc Ceará era composta pelos cargos de Secretário da Educação e Secretário Adjunto da Educação. No ano de 2019, observa-se a retirada da figura do Secretário Adjunto de Educação, restando apenas o próprio Secretário nessa subdivisão. Isso se deve à ampliação do número de cargos na Gerência Superior da Secretaria no mesmo ano, conforme apresentado no Quadro 8.

Quadro 8 – Gerência Superior da Seduc CE. 2007-2019

GERÊNCIA SUPERIOR	
2007	Secretaria Executiva
2009	Secretaria Executiva
2010	Secretaria Executiva
2013	Secretaria Executiva
2019	Secretaria Executiva de Gestão da Rede Escolar Secretaria Executiva de Ensino Médio e Profissional Secretaria Executiva de Cooperação com os Municípios Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão Interna da Educação

Fonte: Elaborado pela autora.

Essa ampliação de cargos na Secretaria Executiva, conforme fala dos entrevistados, tem estreita relação com o fluxo de gestão da Seduc e sua característica "semi-horizontal", ou seja, uma gestão que teria características de organização horizontal, mas ainda apresenta algumas decisões centralizadas. Esse método organizacional (gestão horizontal) tem como princípio uma estrutura sem valorização de relações de poder, confere maior autonomia e responsabilidade aos diferentes atores envolvidos na tomada de decisão em distintos arranjos institucionais.

Os coordenadores entrevistados afirmaram participar ativamente do planejamento e da tomada de decisões, bem como afirmaram discutir constantemente com o Secretário de Educação estratégias e programas já implementados ou a serem adotados pela Seduc. Essas discussões acontecem em reuniões dos Comitês Executivos ou naquelas chamadas pelo próprio Secretário. Os entrevistados também apontam para a importância da participação de representantes das Regionais (Credes) nessas ocasiões, uma vez que são entendidos como o principal feedback das iniciativas políticas implementadas nas escolas. Ou seja, partir do relato de coordenadores das Credes, as decisões políticas tomadas pelos atores burocráticos de alto e médio escalão podem ser repensadas.

> A gente tem uma atuação direta com o nosso Secretário, aqui funciona junto. As políticas, as ações, por exemplo, são comitês. [...] Aqui nós compomos um colegiado que reúne todos os coordenadores da Codea, a Conceição Ávila aqui é uma espécie de Coordenadora Geral, a Coave e a Coedp, que é a Coordenadoria de Registro de Escolas Profissionalizantes. A gente tem essa premissa de uma construção que é muito mais coletiva do que de iniciativa isolada. E, também, na área, a gente tem que ter a decisão colaborativa desde que a gente vá construir, implantar, realizar. Então, as ideias não são das áreas, são da Secretaria. [...] E os nossos coordenadores regionais também têm um assento nessas decisões, dificilmente, há um assunto em que eles não sejam escutados e que não validam, criticam para ela ser apresentada. Os coordenadores de Crede e Sefor, na estrutura da nossa organização, estão no mesmo nível que os coordenadores da Secretaria. (Coordenadora da Codea GE)

> A Seduc é um setor. Ela se organiza hierarquicamente de forma semi-horizontal. Então, as prioridades são definidas no comitê executivo que reúne todos os coordenadores da Seduc de todas as áreas, mais os coordenadores das coordenadorias regionais. Então, com o direcionamento do secretário, vamos estabelecendo as prioridades, e [...] a gente tenta encontrar os melhores programas e projetos para dialogar com as prioridades (Coordenador da Codea GP).
>
> O grande interlocutor (entre escola e secretaria) é a superintendência escolar e as regionais, que expressam a satisfação e o clima da rede nas reuniões do comitê executivo, que é essa que eu falei, que reúne o secretário e os coordenadores da Seduc e das regionais. Esse é o nosso principal fórum para saber como está o feedback das iniciativas nas escolas, porque eles, da superintendência, visitam cotidianamente escolas e se reúnem com os gestores cotidianamente. [O feedback] É manifestado pelos coordenadores de Credes, esse é o maior fórum, a gente saber como que estão as coisas. [...] É uma assembleia semi-deliberativa, porque ela é muito relevante para a tomada de decisões. Mas não é votado quem é favor, não é democrática nesse nível. Mas ali o secretário, para ele tomar decisões, ele sente como é que está o ânimo de determinados programas, como chegou e como os coordenadores estão interpretando os sinais da Credes. Então compõe-se um grupo focal para escuta qualificada. (Coordenador da Codea GP)

As entrevistas foram realizadas em 2017 e, em 2019, o coordenador do Núcleo de Gestão Pedagógica da Codea tornou-se Secretário Executivo de Ensino Médio e Profissional. Isso denota manutenção da equipe e reforça a ideia de que esses coordenadores já atuavam de forma direta nas decisões e na coordenação das atividades da Seduc.

3.1.2 Órgãos de Execução Programática

Os órgãos de Execução Programática são aqueles responsáveis pela elaboração programática e operacionalização dos programas, projetos e propostas da Seduc. Dentre as coordenadorias existentes nessa divisão, para fins deste estudo, iremos explorar a Coordenadoria de Planos e Políticas da Educação (Coped), a Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea), a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem)[24] e a Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave)

24 Ainda que não seja objetivo deste trabalho, não se pode ignorar as complexas dinâmicas de gestão e de regulação estabelecidas entre a Secretaria de Educação do Estado do Ceará e as Secretarias Municipais de Educação. Dessa forma, em alguns momentos deste trabalho serão explorados órgãos, programas ou ações coordenadas pelo Estado e desenvolvidas junto aos municípios cearenses.

Quadro 9 – Órgãos de Execução Programática da Seduc CE. 2007-2019

ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA			
2007	5. Coordenadoria de Planos e Políticas da Educação 5.1. Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário 5.2. Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais 6. Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola 6.1. Célula de Gestão Escolar	6.2. Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico 6.3. Célula de Projetos Juvenis 7. Coordenadoria de Cooperação com os Municípios 7.1. Célula de Apoio ao Desenvolvimento da Gestão Municipal 7.2. Célula de Cooperação Financeira	7.3. Célula de Projetos para os Municípios 8. Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação 8.1. Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico 8.2. Célula de Avaliação Institucional 8.3. Célula de Estudos e Pesquisas
2009	7. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais – Coped 7.1. Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário – Ceorc 7.2. Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais – Ceped 8. Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola – CDESC 8.1. Célula de Gestão Escolar – Ceges 8.2. Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico – Ceape 8.3. Célula de Diversidade e Inclusão Educacional – Cedie 8.4. Célula de Currículo e Desenvolvimento do Ensino Técnico – Cedet	8.5. Célula de Estágios – CEEST 8.6. Célula de Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil –Cepro 8.7. Célula de Gestão de Materiais – Cegem 9. Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – Copem 9.1. Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais – CEGEE 9.2. Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos – Cecof 9.3. e– Cegef	10. Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação – Coave 10.1. Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico – Ceade 10.2. Célula de Avaliação Institucional – Ceavi 10.3. Célula de Estudos e Pesquisas – Cepes
2010	7. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais – Coped 7.1. Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário – Ceorc 7.2. Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais – Ceped 8. Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola - Cdesc 8.1. Célula de Gestão Escolar – Ceges	9. Coordenadoria de Educação Profissional – Coedp 9.1. Célula de Currículo e Desenvolvimento do Ensino Técnico – Cedet 9.2. Célula de Estágios – Ceest 9.3. Célula de Gestão de Materiais – Cegem 10. Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – Copem 10.1. Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais – Cegpe	11. Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação – Coave 11.1. Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico – Ceade 11.2. Célula de Disseminação de Informações Educacionais – Cedine 11.3. Célula de Estudos e Pesquisas – Cepes 12. Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza – Sefor 12.1. Núcleo de Desenvolvimento da Escola I 12.2. Núcleo Pedagógico – Nuped

	8.2. Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico – Ceape 8.3. Célula de Diversidade e Inclusão Educacional – Cedie 8.4. Célula de Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil – Cepro	10.2. Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos – Cecof 10.3. Célula de Gestão dos Programas e Projetos Federais – Cegef	12.3. Núcleo Administrativo – Nuadm 12.4. Núcleo de Formação de Pessoas – Nufor 12.5. Núcleo de Movimentação de Pessoas – Numov 12.6. Estabelecimentos de Ensino Público do Estado – Escolas
2013	6. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais 6.1. Célula de Acompanhamento e Monitoramento de Programas e Projetos Estratégicos 6.2. Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário 7. Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem 7.1. Célula de Acompanhamento de Programas e Projetos 7.2. Célula de Desenvolvimento da Gestão Escolar 7.3. Célula de Acompanhamento da Gestão Escolar 7.4. Célula de Provisão da Rede Escolar 7.5. Célula de Articulação da Aprendizagem Cooperativa Estudantil	7.6. Célula de Articulação de Projetos Estudantis 7.7. Célula de Educação Continuada, Inclusão e Acessibilidade 7.8. Célula de Educação do Campo, Indígena e Quilombola 7.9. Célula de Promoção da Formação e do Atendimento em Educação Especial 7.10. Célula de Formação de Docente 7.11. Célula de Desenvolvimento do Currículo e da Aprendizagem 8. Coordenadoria de Educação Profissional 8.1. Célula de Currículo e Desenvolvimento do Ensino Técnico 8.2. Célula de Estágios 8.3. Célula de Gestão de Materiais	9. Coordenadoria de Cooperação com os Municípios 9.1. Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais 9.2. Célula de Gestão dos Programas e Projetos Federais 9.3. Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos 10. Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação 10.1. Célula de Avaliação e Desempenho Acadêmico 10.2. Célula de Estudos, Gestão de Dados e Disseminação de Informações Educacionais 10.3. Célula de Articulação do Censo Escolar
2019	5. Coordenadoria de Gestão Pedagógica do Ensino Médio 5.1. Célula de Desenvolvimento Curricular, Educação Científica, Ambiental e Competências Socioemocionais 5.2. Célula de Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio Noturno 5.3. Célula de Mediação Escolar e Cultura de Paz 6. Coordenadoria de Educação em Tempo Integral 6.1. Célula de	9. Coordenadoria de Diversidade e Inclusão Educacional 9.1. Célula de Educação em Direitos Humanos, Inclusão e Acessibilidade 9.2. Célula de Educação do Campo, Indígena, Quilombola e para as Relações Étnico-raciais 10. Coordenadoria de Formação Docente e Educação a Distância 10.1. Célula de Formação Docente e Ensino a Distância	12. Coordenadoria de Gestão da Rede Escolar 12.1. Célula de Planejamento, Organização da Rede e Provisão Escolar 12.2. Célula de Gestão Operacional de Programas e Projetos Educacionais 12.3. Célula de Gestão da Alimentação Escolar 13. Coordenadoria de Gestão de Aquisições e Eventos Educacionais 13.1. Célula de Gestão de Aquisições de Equipamentos, Mobiliário e Suprimentos Escolares

	Desenvolvimento da Educação em Tempo Integral 6.2. Célula de Educação Complementar 7. Coordenadoria de Educação Profissional 7.1. Célula de Desenvolvimento Curricular e do Ensino Técnico 7.2. Célula de Promoção e Acompanhamento de Estágios 8. Coordenadoria de Protagonismo Estudantil 8.1. Célula de Projetos Educacionais, Articulação e Mobilização Estudantil 8.2. Célula de Projetos Culturais, Esportivos e de Olimpíadas Estudantis	10.2. Célula de Produção de Material Didático 10.3. Célula de Recursos e Soluções Tecnológicas para Educação a Distância 11. Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem 11.1. Célula de Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem 11.2. Célula de Avaliação Educacional e Desempenho Acadêmico 11.3. Célula de Informação, Indicadores Educacionais, Estudos e Pesquisas	13.2. Célula de Logística de Eventos Educacionais 14. Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa 14.1. Célula de Fortalecimento da Alfabetização e Ensino Fundamental 14.2. Célula de Fortalecimento da Gestão Municipal e Planejamento de Rede 14.3. Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos 15. Coordenadoria de Educação e Promoção Social 15.1. Célula de Apoio e Desenvolvimento da Educação Infantil 15.2. Célula de Promoção da Integração Escola e Rede de Proteção das Crianças e Adolescentes

Fonte: Elaborado pela autora.

3.1.2.1 Coordenadoria de Planos e Políticas da Educação (Coped)

Conforme podemos observar no Quadro 9, em 2007, a **Coordenadoria de Planos e Políticas da Educação** era composta por duas células: Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário, e Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais. Essa coordenadoria tinha como atribuições básicas coordenar e acompanhar a definição de diretrizes e elaboração de políticas educacionais, envolvendo as diversas instâncias do sistema de ensino público do Estado; elaborar os planos, programas e projetos educacionais, em articulação com as coordenadorias de execução programática, acompanhando e monitorando sua execução e seus resultados; coordenar o planejamento do orçamento anual em articulação com as coordenadorias da Seduc; elaborar e coordenar a política de planejamento da rede física escolar em parceria com as coordenadorias; e cooperar tecnicamente com os municípios no planejamento da rede física escolar municipal.

Em 2009, o nome da coordenadoria é alterado para **Coordenadoria de Planos e Políticas da Educação (Coped)** e mantêm-se as mesmas células. Em 2010, há uma modificação nas atribuições principais da Coped e elas ficam assim estabelecidas: colaborar na definição de diretrizes e políticas educacionais, acompanhando e monitorando seus resultados; elaborar os planos, programas e projetos educacionais em articulação com os órgãos de execução

programática e instrumental; coordenar o planejamento do orçamento anual da Seduc, em articulação com os órgãos de execução programática e instrumental; acompanhar e monitorar a execução e os resultados dos planos, programas e projetos educacionais em parceria com as unidades executoras; e cooperar no planejamento e georreferenciamento da rede física escolar, no âmbito da Seduc e municípios.

Apenas em 2013, a Coped tem suas células modificadas para Célula de Acompanhamento e Monitoramento de Programas e Projetos Estratégicos, e Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário. Em 2019 a Coped deixa de constar na estrutura organizacional da Secretaria e, para a organização de planos e gestão orçamentária, é criada a Coordenadoria de Gestão da Rede Escolar, com a Célula de Planejamento, Organização da Rede e Provisão Escolar, a Célula de Gestão Operacional de Programas e Projetos Educacionais e a Célula de Gestão da Alimentação Escolar.

De acordo com a responsável pela Coped, a referida Coordenadoria trabalhava em parceira com outras coordenadorias e órgãos do governo, tendo atribuições voltadas ao planejamento financeiro dos programas da Seduc. Ela afirmava que, embora não constasse no organograma, a Coped teria uma "célula" de articulação, responsável pelo planejamento Plano Plurianual e pelo acompanhamento do Plano Estadual de Educação.

> [A Coped] é [formada por] uma célula de orçamento, uma célula mais de planejamento e a gente tem uma outra que é articuladora, que funciona como uma área de articulação, que funciona como uma célula e que não está explicita no programa, mas que já existe, que trabalha mais essa parte de planejamento formal o PPA, acompanha o Plano Estadual de Educação. (Coordenadora da Coped)

> Aqui, no planejamento, a gente trabalha em parceria com toda a secretaria e com todos os órgãos. Então, a gente trabalha em parceria com a secretaria de planejamento, a gente trabalha em parceria com a secretaria de finanças, a gente trabalha em parceria com os outros órgãos de governo. E, internamente, a gente faz um diálogo com todas as coordenadorias, com a coordenadoria de avaliação [...], a coordenadoria de desenvolvimento e aprendizagem, a Coped trabalha com a coordenadoria financeira. Então, é uma coordenadoria que trabalha sobretudo em articulação com as demais, porque os processos que chegam aqui, chegam das demais coordenadorias e vão para outras coordenadorias. É uma coordenadoria meio– e é uma coordenadoria que trabalha, sobretudo, com foco na articulação. (Coordenadora da Coped)

> A gente não gera demandas no processo. Por exemplo, a gente não cria e executa políticas aqui, as políticas são criadas e executadas em parceria, e sobretudo nas áreas pedagógicas, nas áreas fins. Por exemplo, as políticas finalísticas são criadas, sobretudo, na Codea e na Codep. Na coordenadoria de educação profissional e na coordenadoria de desenvolvimento de aprendizagem que eles pensam "não, a gente vai fazer esse programa de formação", aí eles consultam se têm recursos ou não tem. (Coordenadora da Coped)

Quando questionada sobre as ações prioritárias para liberação de verbas, a coordenadora afirma que todas as ações voltadas aos estudantes são prioritárias e destaca aquelas relacionadas às dinâmicas de avaliação e à aspectos de qualidade.

> Todas as ações que são voltadas aos estudantes são consideradas ações prioritárias. Então assim, ações de apoio ao acesso e permanência, ações de melhoria da qualidade, ações voltadas para preparação pro Ideb, pros exames externos do Ideb, Enem, todas essas ações são consideradas prioritárias. (Coordenadora da Coped)

A coordenadora da Coped, entrevistada em 2017, manteve-se no cargo até 2018, quando reassumiu seu antigo cargo no MEC e agregando funções na Fundação Getúlio Vargas.

3.1.2.2 Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea)

A **Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola (CDESC)**, em 2007, contava com a Célula de Gestão Escolar, a Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico e a Célula de Projetos Juvenis. A essa coordenadoria competia definir as políticas e diretrizes para o desenvolvimento do ensino e da gestão escolar na rede estadual de ensino; coordenar o processo de implantação e implementação das políticas e diretrizes do ensino e da gestão escolar em articulação com os órgãos de execução local e regional; subsidiar a programação orçamentária e acompanhar a execução financeira das ações do aperfeiçoamento pedagógico, da gestão escolar e da formação do jovem cidadão; definir uma política de formação continuada para professores, gestores escolares e equipes pedagógicas das escolas em parceria com a Coordenadoria de Gestão de Pessoas; estabelecer parcerias com instituições competentes para a promoção de programas e projetos educacionais; e articular as políticas de gestão e de ensino da rede estadual com os programas e projetos do governo federal.

Em 2009, a Coordenadoria é reformulada e passa a contar com sete células: Célula de Gestão Escolar (Ceges); Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico (Ceape); Célula de Diversidade e Inclusão Educacional (Cedie); Célula de Currículo e Desenvolvimento do Ensino Técnico (Cedet); Célula de Estágios (CEEST); Célula de Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil (Cepro); e Célula de Gestão de Materiais (Cegem).

Em 2010, a CDESC tem suas células enxugadas e passam a ser apenas quatro: Célula de Gestão Escolar (Ceges); Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico (Ceape); Célula de Diversidade e Inclusão Educacional (Cedie); e Célula de Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil (Cepro).

Suas atribuições são definir as políticas e diretrizes para o desenvolvimento do ensino e da gestão escolar na rede estadual de ensino; coordenar o processo de implantação e implementação das políticas e diretrizes do ensino e da gestão escolar em articulação com os órgãos de execução local e regional; subsidiar a programação orçamentária e acompanhar a execução financeira das ações do aperfeiçoamento pedagógico, da gestão escolar e da formação do jovem cidadão; definir, em parceria com a Coordenadoria de Gestão de Pessoas, uma política de formação continuada para professores, gestores escolares e equipes pedagógicas das escolas; estabelecer parcerias com instituições competentes para a promoção de programas e projetos educacionais; articular as políticas de gestão e de ensino da rede estadual com os programas e projetos do governo federal; contribuir para a inserção dos jovens da Rede Pública Estadual no mundo do trabalho.

Em 2013, essa coordenadoria passa a se chamar **Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea)** e é composta por onze células, a saber: Célula de Acompanhamento de Programas e Projetos; Célula de Desenvolvimento da Gestão Escolar; Célula de Acompanhamento da Gestão Escolar; Célula de Provisão da Rede Escolar; Célula de Articulação da Aprendizagem Cooperativa Estudantil; Célula de Articulação de Projetos Estudantis; Célula de Educação Continuada, Inclusão e Acessibilidade; Célula de Educação do Campo, Indígena e Quilombola; Célula de Promoção da Formação e do Atendimento em Educação Especial; Célula de Formação de Docente; e Célula de Desenvolvimento do Currículo e da Aprendizagem. Essas células são subdivididas e gerenciadas por quatro coordenadores distintos: Coordenador da Codea Gestão Escolar; Coordenadora da Codea Gestão Pedagógica; Coordenador da Codea Protagonismo Juvenil; e Coordenador da Codea Diversidade e Inclusão.

Em 2019, a referida Coordenadoria, com tal configuração, sai da estrutura organizacional da Seduc e suas atribuições são distribuídas entre distintas novas coordenadorias.

De acordo com os entrevistados, a Codea era uma coordenadoria matricial que atuava para atender diversas áreas: a gestão escolar, a gestão pedagógica, o protagonismo juvenil e diversidade e inclusão.

> Existe uma coordenadoria de desenvolvimento da escola. E essa coordenadoria ela é matricial. Ela tem três coordenadores. [...] Na verdade, a gente pensou o seguinte: "Quem são os três atores que fazem a escola?" São os alunos, os professores e os diretores ou o núcleo gestor. Então, tem uma coordenadoria que olha para os gestores e que conversa com os gestores, uma coordenadoria que conversa com os professores e uma coordenadoria que conversa com os alunos, que é uma coordenadoria de protagonismo estudantil. (Ex-Secretário de Educação)

> Além desses três, que é o de gestão, o de apoio ao professor e o do protagonismo estudantil, ela tem também a coordenadoria que lida com essas áreas de diversidade, inclusão e tudo mais. (Ex-Secretário de Educação)

O Coordenador de Gestão Pedagógica relata que a redução das células, em 2010, tinha como objetivo dar ênfase a áreas específicas, mas sem perder a integração da coordenadoria. Ao mesmo tempo, os coordenadores passaram a trabalhar em conjunto, com decisões coletivas, o que já seria estimulado, a princípio, pela própria estrutura hierárquica da Seduc.

> [...] Em 2011, a gente tentou fazer um trabalho, mesclar um pouco, dando ênfase a algumas áreas específicas, mas sem perder a integração. Isso era uma coordenação, chamava Cdesc, que era Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola, e essa coordenadoria tomava conta de todos os processos relacionados ao Ensino Médio, principalmente estadual, era muito vocacionado pro médio. E aí, em 2011 [sic], foi uma tentativa de dar mais foco na questão pedagógica, não perder o foco na gestão escolar, mas sistematizar as ações da diversidade educacional e criar uma área específica de protagonismo estudantil. Então, nós formamos hoje um colegiado de quatro coordenadores do que a gente chama de áreas. São áreas de atuação da Codea, ela mudou um pouco o nome, mas nós somos um colegiado e cinco coordenadores. [...] E aí, nós formamos um colegiado em que a gente tenta fazer algumas tomadas de decisões de forma mais coletiva, pelo menos de socialização das ações, mas sempre nesta perspectiva de olhar a rede não de forma muito separada. A secretaria da educação aqui do Ceará ela é muito enxuta quanto a hierarquia. Só tem o Secretário e as coordenadorias, não tem nada no meio, então faz-se um trabalho estratégico, tático, operacional ao mesmo tempo. (Coordenador da Codea GP)

O Ex-Secretário afirma que, ao estruturar a Codea como um colegiado, com quatro coordenadores trabalhando de forma conjunta, buscava-se romper com a ideia de "repartição", em que cada um cuida de uma parte. Ainda que, segundo ele, essa concepção não tenha se concretizado da forma idealizada por falta de amadurecimento burocrático, ele considera que tal organização pode ser compreendida como um rompimento com o paradigma anterior.

> A ideia era essa, romper com a ideia de departamento ou de repartição, que cada pessoa cuida de um pedaço. Então, criamos uma coordenadoria que tem mais de um coordenador. Na verdade, essa coordenadoria tem quatro coordenadores. [...] E o conceito que não se realizou. porque eu acho que nós não estamos suficientemente amadurecidos burocraticamente para isso, é de que esses quatro coordenadores formariam um colegiado. Em que cada um cuidava da sua parte, mas entendendo que o negócio de cada um é estar intimamente ligado ao negócio do outro. E que a ideia, ao invés de separar, assim, o desenvolvimento do currículo do Ensino Médio, desenvolvimento do currículo do Ensino Fundamental ou desenvolvimento do currículo de Português, de Matemática e não sei o que, nós achamos que era muito interessante pensar nos sujeitos. Daí essa organização não convencional com foco nos sujeitos que fazem a escola. Eu acho que a gente não conseguiu praticar esse conceito muito inovador de coordenação colegiada, mas, pelo

> menos, a gente rompeu com o paradigma anterior. (Ex-Secretário de Educação)

Retoma-se, aqui, a ideia de gestão horizontal, ou "semi-horizontal", conceito tomado da área da administração de empresas, onde as redes de cooperação, cada uma em sua independência, optam por coordenar atividades específicas conjuntamente, de acordo com determinados objetivos (MALMEGRIN, 2011). Assim, cada uma das coordenadorias, guardando suas especificidades, coordenam algumas atividades em conjunto, como é o caso dos dados gerados pelas avaliações de aprendizagem em larga escala.

A área de gestão escolar é composta por três células, a saber: Célula de Acompanhamento de Programas e Projetos; Célula de Desenvolvimento da Gestão Escolar; e Célula de Provisão da Rede Escolar. De acordo com a coordenadora da Codea Gestão Escolar, as atividades das células são divididas da seguinte maneira:

> (Na Codea) Agora, são quatro áreas e a célula é a organização dentro de cada área. Por exemplo, a minha equipe é a área de Gestão Escolar e eu tenho três células dentro da minha equipe, que cuidam de diferentes processos para atender às escolas. [...] E, aqui, é a área da Gestão Escolar, que eu tenho esta equipe que é composta de 50 e algumas pessoas e eu tenho um núcleo no térreo, que é destinado a tratar o atendimento ao povo, por isso que ele fica no térreo. Lá, é a equipe de Documentação Escolar, é onde ficam os processos de inspeção, validação de documento, escolas extintas, credenciamento de escolas, que é a parte documental dos processos. Há uma equipe que compõe aqui a célula, que a denominação é Ceace, a sigla de Célula de Acompanhamento às Escolas. Nessa célula fica o nosso serviço da Superintendência Escolar, que outros estados costumam denominar de supervisores escolares. A nossa denominação aqui é superintendência e é uma organização de serviço de acompanhamento e assessoramento que se compõe da seguinte forma: aqui eu tenho 5 superintendentes centrais em cada uma das nossas regionais, que é composta por 26 Credes e 3 superintendências em Fortaleza. (Coordenadora da Codea GE)
>
> Eu tenho uma Célula de Desenvolvimento da Escola, nessa célula fica o acompanhamento, seleção e o desenvolvimento da gestão escolar. Nesse momento, pela primeira vez, nós estamos realizando diretamente– a Secretaria está realizando a seleção de gestores escolares. [...] Essa é a célula que é a Cedge, terminado esse processo, a gente vai estruturar a formação continuada. Pessoas sem vínculo podem participar do processo. (Coordenadora da Codea GE)
>
> E a nossa terceira célula é a célula de provimento da rede. Nessa célula fica o Programa de Alimentação Escolar, que o nosso também aqui é diferenciado e fica toda a provisão de recursos da rede, porque aqui a gente tem uma legislação que a gente tem que publicar portaria em diário oficial, a gente tem um sistema de acompanhamento e nela ficam todas essas aquisições de materiais e mobiliários. (Coordenadora da Codea GE)

A área de gestão pedagógica tem por finalidade tratar das questões referentes à coordenação pedagógica das escolas, acompanhamento do currículo e formação de professores.

> [E o que o de gestão pedagógica faz especificamente?] A grosso modo, a gente tem muitas áreas afins e têm muitas situações que se misturam um pouco. Mas, se for para encontrar palavras-chaves, a gestão pedagógica cuida mais dessa perspectiva da coordenação pedagógica, do currículo e da formação de professores. Tentando encontrar aí esse lugar, essa gestão pedagógica, visando essa gestão pedagógica da escola. (Coordenador da Codea GP)
>
> Assim como a gente se conecta com essa, nessa diversidade da escola de organizar, a gestão escolar cuida mais desse processo dos insumos, merenda escolar e seleção de gestores, então ela tem uma interlocução, porque, assim, quando a gente pensou a Codea a gente pensou nos sujeitos, então quem é que dialogaria com os professores, quem dialogaria mais com os diretores, quem dialogaria com os estudantes e a diversidade de modo geral. (Coordenador da Codea GP)
>
> [Aqui vocês dialogam mais com quais atores?] Com professores. E a gestão escolar mais com os diretores. É por isso que tem coisas interligadas, porque eles não são separados. A gente lida com um todo, mas nada de agendas específicas, a gente enxerga os sujeitos. (Coordenador da Codea GP)

Devido ao grande número de superintendentes e de gestores envolvidos nas ações, as estratégias de comunicação interna empregadas pela área da Gestão Escolar são amplas, utilizam-se de redes sociais, e-mails e acompanhamento frequente das atividades. A Coordenadora conta que mantém contato direto por grupos de conversa com coordenadores escolares, orientadores escolares, articuladores de gestão e superintendentes. Também são elaborados banners para envio nos grupos de mensagem com informações acerca das atividades da área e com mensagens sobre os objetivos e metas da Seduc, focando em resultados.

> Ao todo, nós temos 100 superintendentes, cuja quantidade é de acordo com o padrão da regional. Porque nós vamos ter a menor regional com 15 escolas e a maior com 70 e tantas escolas. Então, eu vou ter regionais com 3, 4 superintendentes e eu vou ter regional com 11. Então, ao todo, é um serviço composto por 105 superintendentes escolares. É um serviço que foi estruturado a partir de 2008 no estado do Ceará. Eu conheço, com propriedade, o funcionamento, não por estar aqui na Secretaria, mas porque eu vim de duas regionais como coordenadora, eu só cheguei aqui à Secretaria em 2015. E foi um serviço que nós estruturamos inicialmente com uma função de fortalecer a gestão escolar. Então, é um ator que, no caso, eu fiz pela regional, a gente formou a rede de comunicação articulada da seguinte maneira: os que estão aqui na equipe, juntamente comigo e coordenados por uma orientadora se articulam diretamente com a Cedea, que lá dentro da composição das superintendências de Fortaleza das Credes é a célula na regional com quem a gente se comunica. Quando necessário, nós temos uma comunicação direta com as escolas, embora o nosso desenho organizacional seja um desenho horizontal, e quem deve ser fortalecido para se articular com as escolas sejam as regionais, nada impede que quando necessário a gente chegue diretamente às escolas. Isso é uma decisão mais estratégica do que política, quando

> necessário. Então, essa equipe vem, de 2008 para cá, exatamente com esse foco de fortalecimento na gestão. Em 2017, que você citou na sua fala, nós tivemos algumas mudanças de foco, não de ordem política, mas de ordem estratégica mesmo. Como, graças a Deus, o nosso secretário tem uma visão sistêmica muito bem estruturada e focada em resultados, em 2017 nós mudamos o foco do nosso trabalho para direcionar mesmo as escolas a olharem resultados. Nós estabelecemos metas pela primeira vez para a Secretaria, para as regionais em suas escolas. (Coordenadora da Codea GE)
>
> Nós temos uma comunicação muito bem articulada de grupos de WhatsApp. Então, no meu caso, eu me comunico com diferentes redes de atores: coordenadores, orientadores, articulador de gestão que está lá nas regionais e os 105 superintendentes. (Coordenadora da Codea GE)
>
> [...] Aí o banner não tem nada de mais, é realmente aquela questão, vou só te mostrar um aqui [abre um grupo de WhatsApp], é só a questão mesmo de imitar a propaganda da Coca-Cola, no inconsciente coletivo, então a todo momento. Pronto, o de hoje é este aqui. Isso são estratégias de comunicação que a gente usa, entendendo que a liderança da Secretaria nesse processo será decisiva e a gente também tem hoje regionais muito fortalecidas, porque desde 2007 a Secretaria tem uma política forte de autonomia e fortalecimento das regionais. Eu considero, por conhecer um pouco a realidade de outras equipes, a gente tem isso como algo muito positivo, credibilidade e envolvimento em torno de um objetivo comum. (Coordenadora da Codea GE)

Esse comportamento demonstra a importância dada pela Coordenadora ao fortalecimento da gestão e ao engajamento diário dos servidores das Credes e escolas com os objetivos, metas e resultados estipulados e esperados pela gestão central. Além de abrir um canal direto de comunicação com e entre esses atores, onde também são recebidas demandas e esclarecidas dúvidas, diariamente as metas e os objetivos comuns de trabalho da rede são retomados. Essa postura corrobora com os estudos de implementação de políticas públicas *bottom-uppers*, ou seja, aqueles que consideram que as camadas intermediárias da implementação estão melhor preparados que outros para tomar decisões-chave (SEGATTO, 2012) e que esse processo se constrói na retroalimentação contínua entre o que é decidido e o que é implementado (SILVA; MELO, 2000).

Na ocasião da visita realizada em 2017, por questões de agenda da Seduc, não foi possível entrevistar o responsável pela área de protagonismo juvenil. Contudo, na opinião do Ex-Secretário, a criação desta área foi muito positiva, pois rompeu com a compreensão de que protagonismo juvenil estaria restrito à atuação de grêmios estudantis e ampliou a compreensão de juventude dentro da própria Seduc.

> O que eu argumentava com eles é o seguinte: aluno de Ensino Médio é jovem. A gente tem que olhar para a política educacional do Ensino Médio como política de juventude. E aí, não é só o grêmio, não. É muita coisa. São iniciativas de cooperação. Essa coisa de motivar, de acreditar que é possível

> fazer o Enem. Tem uma série de ações ligadas ao protagonismo dos meninos. (Ex-Secretário de Educação)
>
> Em geral, quando a gente bota uma repartição para falar de estudante, se pensa muito em grêmio. E, também, tem lá o grêmio, mas também tem um seminário que junta 800 pessoas entre alunos, professores e diretores pra conversarem. (Ex-Secretário de Educação)
>
> É que, em geral, a participação dos jovens, vamos dizer assim, é estereotipada. Jovem é ser feliz, gritar 'huhu' e fazer rap. Exato. Isso faz parte, mas não é tudo, tem um monte de outras coisas. Tem dúvidas sobre que profissão seguir, tem tanta coisa. Na verdade, o discurso que a gente procurava ter para os jovens e que eu acho que ainda tem, é assim "ó, cara, se você quiser não fazer nada e reclamar da vida, você vai ter sempre muitas razões, todas verdadeiras, para reclamar da vida. Agora, se você quiser ver alguma mudança, você tem que pensar o que você vai fazer para resolver", né? A ideia de protagonismo é mais ou menos essa assim. (Ex-Secretário de Educação)
>
> E, também, uma mensagem. Que é assim, "ó, eu não te vejo como um pobre carente de tudo, com todas as suas dificuldades, você é alguém que já tem o que dar para os outros." Então, uma das razões que a gente chegou a estimular muito também eram projetos sociais que os próprios jovens faziam para integrar a sua comunidade. (Ex-Secretário de Educação)

A área voltada às atividades de diversidade e inclusão, dado o objetivo deste estudo, não fizeram parte do escopo de análise.

3.1.2.3 Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem)

Em 2007, a **Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem)** era composta pela Célula de Apoio ao Desenvolvimento da Gestão Municipal; pela Célula de Cooperação Financeira; e pela Célula de Projetos para os Municípios. Suas atribuições eram coordenar e acompanhar as ações de colaboração e cooperação técnica e financeira com os municípios; promover estreita colaboração e cooperação com as instituições representativas do Estado, dos municípios e da sociedade civil, com a finalidade de desenvolver propostas pedagógicas para a melhoria dos indicadores municipais de educação; e fomentar uma cultura de autoavaliação das ações de cooperação do Estado junto aos municípios e uma sistemática de acompanhamento dos indicadores educacionais dos municípios em parceria com a Coordenadoria de Avaliação.

Em 2009, houve uma modificação na estrutura das células da referida coordenadoria, que passaram a ser Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais (CEGEE); Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos (Cecof); e Célula de Gestão dos Programas e Projetos Federais (Cegef).

Em 2010, há uma nova reformulação nas células que compõem a Copem. Se transformam em Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais (CEGPE); Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos (Cecof); e Célula de Gestão dos Programas e Projetos Federais (Cegef). Suas atribuições ficam, assim, definidas: gerenciar as ações de colaboração e cooperação técnica e financeira com os municípios relativas a área educacional; promover colaboração e cooperação com as instituições representativas do Estado, dos municípios e da sociedade civil, com a finalidade de desenvolver propostas para a melhoria dos indicadores municipais de educação; fomentar uma cultura de autoavaliação das ações de cooperação do Estado relativas ao regime de colaboração e uma sistemática de acompanhamento dos indicadores educacionais dos municípios em parceria com a Coordenadoria de Avaliação. Em 2013, a organização da Copem é mantida.

Em 2019, há uma alteração do nome da organização das células da referida coordenadoria que passa a ser Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa, com a Célula de Fortalecimento da Alfabetização e Ensino Fundamental; Célula de Fortalecimento da Gestão Municipal e Planejamento de Rede; e Célula de Cooperação Financeira de Programas e Projetos.

A Secretária Adjunta de Educação ressalta a importância da Copem no organograma da Secretaria, pois a relação com os municípios e a coordenação de suas atividades é vista pela gestão estadual como uma ação finalística.

> Eu vejo que a Secretaria de Educação do Estado Ceará tem duas ações finalísticas importantes. Que uma são as ações vinculadas à sua própria rede. E aí, com muito foco no Ensino Médio, embora ainda tenha um resíduo ainda de alunos do Fundamental. E um outro foco assim, muito importante é o apoio às redes municipais. A Secretaria entende que a educação é um todo integrado e que o aluno que hoje é do município, amanhã será um aluno da rede estadual. Então, desde 2007, com a entrada da professora Isolda, professor Maurício e o próprio Cid Gomes, todos com a visão municipalista, temos esse foco. Também e com a responsabilização de todos os resultados do estado; inclusive das redes municipais; foi um ponto muito importante para a definição de prioridades e da definição da política mesmo da Secretaria de Educação do Estado. (Secretária Adjunta de Educação)

No âmbito desta cooperação estabelecida, o estado, por meio da Copem, busca apoiar os municípios na formulação e implementação de políticas voltadas para a garantia do direito de aprendizagem, a exemplo do Paic. De acordo com Gusmão e Ribeiro (2011, p. 13),

> Uma das primeiras providências tomadas pela Seduc no início da gestão foi a criação da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), com pessoal e orçamento próprios para viabilizar e fortalecer o regime de

> colaboração. O Paic está inserido nessa Coordenadoria. Como extensão regional da Copem, foram implantados nas 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOMs). A criação da Copem e dos NRCOMs foi fundamental para operacionalizar o regime de colaboração, significando um avanço na resolução do arranjo organizacional. Com as coordenadorias, a Seduc pôde cooperar com os municípios sem sobrecarregar as equipes que atuam no apoio à sua própria rede. O arranjo pode ser utilizado considerando-se diferentes objetivos e prioridades que venham a ser estabelecidos.

Com esse arranjo institucional, e colocando-se como corresponsável pelos resultados das redes municipais, observa-se o investimento do governo do estado em difundir um modelo de gestão por meio da cooperação com os municípios. Com a experiência do Paic, para Gusmão e Ribeiro (2011, p. 15), foi instaurado um processo de responsabilização dos entes federados, com "definição das atribuições e papéis do estado e municípios em arranjos pelo provimento da educação pública, assim como no estabelecimento das formas de articulação entre eles".

Gusmão e Ribeiro (2011, p. 17) afirmam que as ações de gestão desenvolvidas pelo estado do Ceará são pautadas pelo desenvolvimento de uma cultura cíclica, calcada em planejamento (diagnóstico e definição de metas), intervenção, acompanhamento, monitoramento e avaliação, apoiando a estruturação e implementação de uma política municipal, por meio da disponibilização de instrumentos de gestão, ações de formação dos profissionais e apoio técnico.

3.1.2.4 Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave)

Em 2007, também foi criada no organograma da Seduc a **Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave)**, composta pela Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico; pela Célula de Avaliação Institucional; e pela Célula de Estudos e Pesquisas. A essa coordenadoria cabia definir políticas de avaliação e acompanhamento do sistema de ensino público, com foco na melhoria dos resultados educacionais; planejar e coordenar as ações que integram os sistemas de avaliação nacional, estadual e os realizados por instituições internacionais da Educação Básica do Ceará; estabelecer parcerias com outros órgãos ou instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais para a realização de estudos, pesquisas e avaliações de programas; proporcionar apoio técnico aos municípios na área de avaliação e indicadores educacionais; desenvolver, em parceria com o Ministério de Educação e Cultura, ações para o pleno funcionamento do Sistema de Informações Educacionais – Sied;

e disseminar os resultados dos indicadores educacionais, dos estudos e pesquisas e das avaliações realizadas nas diversas instâncias do sistema educacional e sociedade civil. Em 2009, a Coave se mantém com a mesma estrutura.

Em 2010 as células da Coave são reformuladas, a saber: Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico (Ceade); Célula de Disseminação de Informações Educacionais (Cedine); e Célula de Estudos e Pesquisas (Cepes), e as atribuições da coordenadoria passam a ser planejar e coordenar as ações que integram os sistemas de avaliação nacional, estadual e os realizados por instituições internacionais da Educação Básica do Ceará; estabelecer parcerias com outros órgãos ou instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais para a realização de estudos, pesquisas e avaliações de programas; proporcionar apoio técnico aos municípios na área de avaliação e indicadores educacionais; desenvolver, em parceria com o MEC, ações para o pleno funcionamento do Sistema de Informações Educacionais – Sied; e disseminar os resultados dos indicadores educacionais, dos estudos e pesquisas e das avaliações realizadas nas diversas instâncias do sistema educacional e sociedade civil.

Em 2013, as células da Coave são renomeadas para Célula de Avaliação e Desempenho Acadêmico; Célula de Estudos, Gestão de Dados e Disseminação de Informações Educacionais; e Célula de Articulação do Censo Escolar. Em 2019, sofrem alterações tanto a coordenadoria, quanto suas células, passando a se chamar Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem, composta pela Célula de Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem; pela Célula de Avaliação Educacional e Desempenho Acadêmico; e pela Célula de Informação, Indicadores Educacionais, Estudos e Pesquisas.

De acordo com a técnica da Coave entrevistada em 2017, essa coordenadoria nasce em 2007, de uma célula de pesquisa educacional já existente na Seduc.

> Quando você vai estudar a história de como o Spaece chega e a visão dentro da secretaria dessa avaliação, você vê que ele nasce dentro de uma célula que ela é uma célula de pesquisa. A Coave nasce de uma célula de pesquisa educacional que existia dentro da coordenadoria, daí ela foi remodelada para dar origem à coordenadoria de avaliação. Então, essa relação com a pesquisa, com o estudo, com olhar, analisar o dado, ela é muito histórica, desde pensamento, da estrutura dentro da secretaria. (Coordenadora de Célula na Coave)

O processo ocorrido no Ceará reforça a histórica associação da avaliação educacional com dinâmicas de investigação e aferição da qualidade educacional, a partir da coleta sistemática de dados de aprendizagem e de contexto. Apesar da avaliação do processo educativo sempre ter

existido nas ações estatais e nas escolas, a política de avaliação começa a se consolidar quando tais dados passam a ser coletados diretamente pelo estado, sem os professores ou a escola como intermediários, com o intuito de fomentar decisões e reformulações da política educacional. A criação da Coave aponta para mais uma etapa de consolidação de uma cultura avaliativa na rede, com o estabelecimento de um setor dentro da Secretaria de Educação diretamente relacionado aos processos de avaliação.

Essa Coordenadoria lida, de forma geral, com a produção e sistematização de indicadores educacionais do estado do Ceará, e com a gestão e realização do Spaece. Além disso, busca consolidar os dados coletados e fornecer relatórios sistemáticos para a gestão governamental, para as escolas e para aqueles que trabalham diretamente com as escolas, com o objetivo de que a educação não seja "tratada de forma experimental". Os entrevistados apontam, ainda, que essa coordenadoria, por ser mais recente que as demais, busca consolidar sua identidade e sua forma de trabalho.

> O monitoramento de dados, a Coave acompanha. Só que assim [...], a Coave está tentando encontrar o espaço dela na Secretaria. É uma instituição relativamente nova, um setor novo, porque antes ela era vinculada uma coordenadoria de planejamento. Mas, de 2007 para cá, ela ganhou um status de coordenadoria, então, ela vem tentando afirmar o espaço dela, porque ela tem uma expectativa de monitoria de dados, que é mais do cotidiano, e tem uma expectativa de construir conhecimentos sobre os dados. Essa outra parte é um pouco mais lenta, ela não se consolidou ainda na composição de um estudo mais qualificado a partir dos dados, mas ela, de um tempo para cá ela vem tentando estruturar os dados de forma a ser melhor processado pelo corpo que faz o acompanhamento às escolas. Ela fornece relatórios sistemáticos para compor a Sala de Situação. [...] A gente tem um serviço que foi criado em 2007 chamado Superintendência Escolar. São técnicos, são professores que estão trabalhando nas Regionais, em Fortaleza e nas 20 Regionais que acompanham as escolas e todos os dados relacionados a elas e visitam periodicamente, algumas de 15 em 15 dias, outras uma vez por mês. E aí, faz-se todo um trabalho logístico para monitorar, ajudar a escola estudar os dados. Então a Coave processa, organiza e disponibiliza para que as pessoas possam ter um insumo de monitoramento. (Coordenador da Codea GP)

> A gente quando assumiu a coordenação da Coave, em maio do ano passado (2016), o que foi que a gente percebeu durante o ano todo aqui? Que a gente trabalhava muito no modelo fordista. Cada sala apertava o seu parafuso, mas ninguém sabia qual era o contexto geral. Não se tinha um objetivo final da Coave. Cada um fazia o seu trabalho, desconhecia o trabalho do outro e as próprias células eram muito desarticuladas entre si. A gente passou o ano passado inteiro nessa perspectiva de mudança e, quando foi em janeiro agora, a gente implementou uma nova organização da Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação. Apesar de a nossa coordenadoria ter o nome avaliação, ela não lida apenas com os processos de avaliação externa e de alguma avaliação interna também das escolas, ela lida também com indicadores educacionais. Então, todos os indicadores de rendimento, de frequência, de situação final de aluno, indicadores de desempenho de outras

> avaliações externas. Tudo isso aqui são dados educacionais que geram um panorama situacional e um panorama histórico longitudinal da educação do Ceara. (Coordenador da Coave)
>
> As nossas prioridades são muitos simples, nós precisamos munir todas as outras coordenadorias regionais do estado, de informações consistentes para gerar o planejamento das políticas públicas. [...] A Coave, hoje, é a grande fornecedora de informações educacionais para o estado do Ceara. Nós estamos assim, a perspectiva da gente aqui da Coave é que a gente pare de tratar educação de uma forma experimental, em que você acha que as coisas estão desse jeito e, a partir desse "achismo", a gente passa a ter certeza de que as coisas estão desse jeito para que a ação planejada ela seja uma ação mais assertiva e mais focada. (Coordenador da Coave)

De acordo com o então coordenador, as células da Coave trabalhavam de forma integrada, buscando a construção de indicadores educacionais do estado do Ceará. Para tal, a Célula de Informação, Indicadores Educacionais, Estudos e Pesquisas monitora dois sistemas: O Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige), um sistema próprio do estado que agrega diferentes dados da rede, e o EducaCenso, do governo federal, demonstrando a importância de ambos para subsídio à gestão estadual.

> A Coave, agora, continua com três células, só que nós passamos de um modelo fordista para um modelo toyotista. Um modelo no qual as células trabalham de forma extremamente integradas buscando um produto final. Qual é o produto final? A construção de indicadores educacionais do estado do Ceara. Então, nós temos uma célula hoje, que é uma célula que cuida de um sistema informatizado nosso, chamado de Sige e, também, de outro sistema a nível nacional que é o EducaCenso. Esses dois sistemas são responsáveis pela captação de dados educacionais. Então, essa primeira célula (Célula de Informação, Indicadores Educacionais, Estudos e Pesquisas) cuida do monitoramento e da alimentação desse sistema desses dados educacionais. Então você vai encontrar nesses dois sistemas dados referentes à aprovação, reprovação, abandono, transferências, [...] frequência dos alunos, rendimentos bimestrais das avaliações internas das escolas, tempo de ausência dos alunos na sala de aula, se esses alunos estão com tantos dias ausentes da escola e, além disso, todos os dados de avaliações externas e ainda dados da nossa avaliação diagnóstica, que é uma avaliação proposta exclusivamente para o Ensino Médio, que acontece em duas etapas do ano, em uma avaliação de entrada no início do ano para identificar as competências e habilidades que o aluno deveria ter construído até a série anterior aquela. (Coordenador da Coave)

A Célula de Avaliação Educacional e Desempenho Acadêmico, por sua vez, tem como atribuição a manipulação dos dados educacionais e das avaliações externas.

> Após ser coletada todas essas informações, essas informações elas geram um banco de dados. E aí, essas informações vão para a segunda célula da Coave, que é uma célula de manipulação de dados educacionais. Nessa segunda célula, ela é dividida em dois eixos principais. Um primeiro eixo que trata de

> todos esses bancos de dados referentes às avaliações externas. [...] Ela pega todas as informações das avaliações externas, manipula esses dados, esse banco de dados e transforma esse banco de dados em informações inteligíveis, informações capazes de ser analisadas e lidas. Todas as avaliações, todas as avaliações externas, Saeb, ANA, PISA... [...] Então, as duas células manipulam banco de dados e são inteligentes, porque são capazes de transformar esse banco de dados em informações gráficas, em mapas, em tabelas, em gráficos, em informações capazes de serem lidas. (Coordenador da Coave)

Após o processamento dessas informações, os dados são analisados pedagogicamente pela Célula de Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem, que produz uma série de materiais que podem ser utilizados como subsídio para as ações escolares. Ele reforça o trabalho em conjunto das células, onde o trabalho de uma alimenta o trabalho da outra, a aponta

> Aí, essas informações elas vão para uma terceira célula. Essa terceira célula pega esses dados e analisa esses dados pedagogicamente. O que significa? O que significa uma análise longitudinal da aprovação? Se nós estamos melhorando ou piorando na aprovação. E aí eles destrincham esses dados até nível de escola. Eu sou capaz, por exemplo, de hoje monitorar em um bimestre quais são os alunos de tal escola, de tal série, de tal turma. [...] Essa célula produz relatórios bimestrais, mostrando, por exemplo, se a aluna do primeiro ano B está, naquele bimestre, com uma infrequência superior 25%. Se estiver com uma infrequência superior a 25%, a gente já identifica que é uma aluna que poderá abandonar a escola e a escola é informada disso e a escola toma a precaução para ela voltar para a escola. E aí, você vai ter outras informações, você vai ter informação, por exemplo, quantos alunos eu tenho naquela escola, naquela turma, que estão, por exemplo, nas trezes disciplinas da base nacional comum, se ele está abaixo da média estadual em três ou mais disciplinas, por exemplo, porque um aluno que está abaixo da média em três ou mais disciplinas potencialmente é um aluno que vai ser reprovado no final do ano. (Coordenador da Coave)
>
> Então o que aconteceu na Coave aqui é que nós passamos de um modelo em que cada um fazia o seu trabalho, sem se importar com o trabalho do outro para um modelo em que o trabalho de uma célula alimenta diretamente o trabalho de outra célula. A coleta desses dados nos sistemas informatizados, alimenta a célula que vai gerenciar esses dados e fazer as informações, que alimenta a célula que vai pegar essas informações e fazer as análises pedagógicas e disseminar para as escolas. É uma célula de alimentação e monitoramento de dados. (Coordenador da Coave)

O Coordenador ressalta que a Coave é a grande fornecedora de dados para a proposição de políticas, que são pensadas em conjunto com outras coordenadorias, em especial, Codea e Copem.

> Na realidade, nós somos os grandes fornecedores de dados para a proposição de políticas, mas a gente procura não adentrar nas outras coordenadorias, porque a gente tem outras coordenadorias aqui que são propositivas para a Coped. Codea, Copem. A gente é um grande fornecedor, por exemplo, para a

> Coped de dados educacionais. Hoje, a gente tem, por exemplo, aqui na célula de disseminação, por exemplo, o que nós temos? Porque eles precisam respeitar também os outros espaços. Nós temos duas outras coordenadorias aqui que a Codea, coordenadoria de desenvolvimento que cuida diretamente dos gestores educacionais, Codea gestão escolar e a Codea gestão pedagógica que cuida diretamente dos coordenadores pedagógicos e no planejamento dos professores. O que nós fazemos aqui? Diante das análises das informações geradas pela segundo célula, a terceira célula que é a Cead, se reúne com a Codea gestão escolar e com a Codea gestão pedagógica e os três trançam ações em nível de rede tanto ações gerenciais, quanto ações pedagógicas a partir das análises dos dados coletados pela Coave. (Coordenador da Coave)

Dentro da estrutura da Coave existe, ainda, uma assessoria de tecnologia da informação, onde são desenvolvidas e implementadas as ferramentas de bancos de dados utilizadas pela Seduc, além de oferecerem o suporte técnico para os funcionários.

> Nós temos aqui uma assessoria de tecnologia da informação que é grande parceira nossa. E é nossa também, as Steam também faz parte do organograma da Seduc, ela não é uma acessória contratada de fora. Então isso é uma grande sacada. Por quê? A gente saindo daqui, mudando o governo e tudo mais, a estrutura está aqui dentro. [...] (Coordenador da Coave)

No que tange à implementação do Spaece, além de afirmar a existência de uma estabilidade da avaliação enquanto ação de Estado, e não somente de governo, o coordenador aponta um avanço técnico da Seduc. Anteriormente, grande parte dos processos era gestado e realizado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), mas, ao longo do tempo, a equipe da Seduc passou a se apropriar dessas dinâmicas e a gerar produtos que sirvam melhor à rede cearense.

> Sim, é o nosso grande parceiro o CAEd. O CAEd hoje ele é o responsável, já foi responsável por mais coisa. Nós estamos, automaticamente, incorporando algumas ações que eram antigamente do CAEd e, hoje, nós estamos ali. Por exemplo, até dois anos atrás quem manipulava todos os dados de avaliação, apresentava as análises e mexia nos microdados da avaliação, formava as avaliações gráficas, os resultados analíticos, era somente o CAEd. Hoje não, hoje, tudo isso é feito aqui dentro da secretaria por nós. Então o que o CAEd faz hoje? O CAEd é o nosso parceiro na pré-testagem dos itens da avaliação, na montagem. O CAEd tem o seu banco, ele pega item do Saeb, itens próprios dele, de outras fontes. Então ele é o responsável pela pré-testagem desses itens e para ver qual é o peso dentro itens dentro da avaliação, a montagem da prova do Spaece quem faz é o CAEd também e a entrega dessas avaliações na secretaria. Porque hoje na secretaria quem aplica essa avaliação que antes também era o CAEd, hoje quem aplica somos nós da secretaria. E aí, depois que nós aplicamos, nós reenviamos a avaliação e o CAEd monta o banco de dados, nos manda o banco de dados. Bebendo na fonte do Saeb. (Coordenador da Coave)
>
> Não é de 2000 para cá, na verdade, existe isso, tem sido muito bom para o estado. Existe uma estabilidade, o projeto assim muda, o gestor, mas ele tem

> tudo dentro da mesma linha e o Spaece ele foi pensado, nossas licitações, por exemplo, é ação de quatro anos e ela fica aí, muda o gestor, mas o Spaece não muda e como ele tem lei, ele tem decreto e ele tem portaria. (Coordenadora de Célula na Coave)

Importa ressaltar que a complexidade e amplitude do processo de coleta de dados via avaliação da aprendizagem em larga escala e outras sistemáticas realizadas pela Seduc Ceará servem para a compreensão do contexto, formulação e retroalimentação de práticas pedagógicas e ações políticas, conversando, assim, com a definição de "avaliação de programas" proposta por Jannuzzi (2013 apud JANNUZZI, 2014, p. 26), que

> [...] refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Para o autor, a avaliação que toma como objeto programas e políticas sociais seria um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimentos para o aprimoramento das intervenções programáticas. Nesse sentido, a avaliação realizada pela Coave, para além de acompanhar os resultados de aprendizagem, tem potencialidade de produzir evidencias sobre o contexto de atuação da Seduc, sobre o público-alvo das ações, sobre o desenho das políticas, seus arranjos de implementação e custos de operação, bem como resultados de curto prazo e impactos sociais de longo prazo, fomentando as discussões sobre retroalimentação de políticas, dentro das diferentes etapas do ciclo de políticas (JANNUZZI, 2014).

O Coordenador da Coave entrevistado em 2017 manteve-se na estrutura da Seduc, contudo, posteriormente, assumiu a Coordenadoria de Educação em Tempo Integral (Coeti), que tem a função de acompanhamento, elaboração das políticas e formação de gestores e professores da rede de escolas em tempo integral do Estado do Ceará e dos projetos educacionais que objetivam a integralização e complementação das horas pedagógicas dos alunos da rede.

3.1.2.5 Outros Órgãos de Execução Programática

Ainda em 2019, novas coordenadorias foram incluídas na estrutura organizacional da Seduc. A **Coordenadoria de Gestão Pedagógica do Ensino Médio**, composta pela Célula de

Desenvolvimento Curricular, Educação Científica, Ambiental e Competências Socioemocionais; pela Célula de Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio Noturno; e pela Célula de Mediação Escolar e Cultura de Paz. A **Coordenadoria de Protagonismo Estudantil**, composta pela Célula de Projetos Educacionais, Articulação e Mobilização Estudantil; e pela Célula de Projetos Culturais, Esportivos e de Olimpíadas Estudantis. E a **Coordenadoria de Formação Docente e Educação a Distância**, composta pela Célula de Formação Docente e Ensino a Distância; pela Célula de Produção de Material Didático e pela Célula de Recursos e Soluções Tecnológicas para Educação a Distância. Foram algumas das coordenadorias que passaram a responder pelas atividades antes sob os auspícios da Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea).

No mesmo ano, foram criadas a **Coordenadoria de Educação em Tempo Integral**, composta pela Célula de Desenvolvimento da Educação em Tempo Integral e pela Célula de Educação Complementar; a **Coordenadoria de Diversidade e Inclusão Educacional**, composta pela Célula de Educação em Direitos Humanos, Inclusão e Acessibilidade e pela Célula de Educação do Campo, Indígena, Quilombola e para as Relações Étnico-raciais; a **Coordenadoria de Gestão de Aquisições e Eventos Educacionais**, composta pela Célula de Gestão de Aquisições de Equipamentos, Mobiliário e Suprimentos Escolares e pela Célula de Logística de Eventos Educacionais; e a **Coordenadoria de Educação e Promoção Social**, composta pela Célula de Apoio e Desenvolvimento da Educação Infantil e pela Célula de Promoção da Integração Escola e Rede de Proteção das Crianças e Adolescentes.

3.1.3 Órgãos de Execução Local e Regional da Secretaria de Educação do Ceará

Quadro 10 – Órgãos de Execução Local e Regional da Seduc CE. 2007-2019

ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO LOCAL E REGIONAL		
2007	9. Coordenadoria de Gestão de Pessoas 9.1. Célula de Desenvolvimento de Pessoas 9.2. Célula de Administração de Pessoas 9.3. Célula de Normas, Direitos e Vantagens	10. Coordenadoria Administrativa Financeira 10.1. Célula Financeira 10.2. Célula de Logística 10.3. Célula de Gestão Administrativa 11. Célula de Tecnologia da Informação

2009	11. Coordenadoria de Gestão de Pessoas – Cogep 11.1. Célula de Desenvolvimento de Pessoas – Cedep 11.2. Célula de Administração de Pessoas – Ceaps 11.3. Célula de Normas, Direitos e Vantagens – Cenor 12. Coordenadoria Administrativo-Financeira – Coafi 12.1. Célula de Gestão Financeira – Cefin 12.2. Célula de Logística – Celog 12.3. Célula de Gestão Administrativa – Cegea	13. Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza – Sefor 13.1. Núcleo de Desenvolvimento da Escola I – Nudesi 13.2. Núcleo de Desenvolvimento da Escola II – Nudesii 13.3. Núcleo Pedagógico – Nuped 13.4. Núcleo Administrativo – Nuadm 13.5. Núcleo de Formação de Pessoas – Nufor 13.6. Núcleo de Movimentação de Pessoas – Numov 13.7. Estabelecimentos de Ensino Público do Estado – Escolas
2010	13. Coordenadoria de Gestão de Pessoas – Cogep 13.1. Célula de Desenvolvimento de Pessoas – Cedep 13.2. Célula de Administração de Pessoas – Ceaps 13.3. Célula de Normas, Direitos e Vantagens – Cenor	14. Coordenadoria Administrativo-Financeira – Coafi 14.1. Célula de Gestão Financeira – Cefin 14.2. Célula de Logística – Celog 14.3. Célula de Gestão Administrativa – Cegea
2013		
2019	16. Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional e Planejamento 16.1. Célula de Planejamento e Monitoramento de Programas e Projetos Estratégicos 16.2. Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário 16.3. Célula de Desenvolvimento Institucional 17. Coordenadoria de Controle Interno e Ouvidoria 17.1. Célula de Ouvidoria 17.2. Célula de Controle Interno 17.3. Célula de Acompanhamento de Licitações	18. Coordenadoria de Gestão de Pessoas 18.1. Célula de Movimentação de Pessoas e Acompanhamento da Vida Funcional 18.2. Célula de Provisão de Cargos Efetivos e Cargos Comissionados, Carreira e Desempenho 18.3. Célula de Folha de Pagamento 18.4. Célula de Concessão de Benefícios Previdenciários 19. Coordenadoria Administrativa 19.1. Célula de Gestão Administrativa 19.2. Célula de Recursos Logísticos e de Patrimônio 19.3. Célula de Infraestrutura 20. Coordenadoria Financeira 20.1. Célula de Gestão Financeira 20.2. Célula de Prestação de Contas

Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação aos Órgãos de Execução Local e Regional da Seduc, em 2007 eram compostos pelas **Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor)**, com os Núcleos de Desenvolvimento da Escola e os Estabelecimentos Oficiais de Ensino Público do Estado, e pelas **Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede)**, com o Núcleo

Regional de Desenvolvimento da Escola, o Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios, o Núcleo Regional Administrativo-Financeiro e os Estabelecimentos Oficiais de Ensino Público do Estado.

As Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza tinham como atribuições implementar mecanismos de acompanhamento, monitoramento e controle da gestão escolar que assegurem a modernização e eficiência dos serviços educacionais; acompanhar e monitorar junto às Unidades Escolares – UE a realização do processo de matrícula e de lotação dos servidores e professores, atendendo à legislação e as diretrizes da Seduc; apoiar as escolas no planejamento e execução de sua proposta pedagógica, monitorando o seu desempenho por meio de indicadores de eficiência e resultados de aprendizagem; zelar pelo cumprimento do calendário letivo e pelo bom funcionamento da escola; corresponsabilizar-se pelo processo de melhoria da gestão escolar da rede pública estadual tendo em vista as metas estabelecidas e a garantia do sucesso escolar de todos os estudantes.

As Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação tinham como atribuição coordenar a implementação e execução das políticas e diretrizes educacionais na sua jurisdição, voltadas para expansão e melhoria da educação da rede pública de ensino; fortalecer as ações compartilhadas entre Estado e municípios e a gestão efetiva das estratégias para funcionamento da rede pública; promover a articulação e mobilização da sociedade civil na busca do desenvolvimento e alcance das metas e estratégias do governo; desenvolver mecanismos de acompanhamento e monitoramento da gestão escolar que assegurem a modernização e melhoria dos serviços educacionais com foco no ensino-aprendizagem; garantir a oferta e qualidade dos serviços públicos, no âmbito da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, em observância com a legislação vigente.

Em 2009, as **Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor)** e seus seis núcleos – Núcleo de Desenvolvimento da Escola I (Nudesi); Núcleo Pedagógico (Nuped), Núcleo Administrativo (NUADM), Núcleo de Formação de Pessoas (Nufor), Núcleo de Movimentação de Pessoas (Numov) e os Estabelecimentos de Ensino Público do Estado (Escolas) –, compunham o grupo de Órgãos de Execução Instrumental da Seduc.

Apenas no ano de 2010 as **Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza** (Sefor 1, 2 e 3) deixam de pertencer à pasta dos Órgãos de Execução Instrumental (Decreto Nº 29.705, de 08 de abril de 2009) para comporem o quadro de Órgãos de Execução Programática. Essas Superintendências contavam com seis núcleos distintos: Núcleo de Desenvolvimento da Escola; Núcleo Pedagógico (Nuped); Núcleo Administrativo (NUADM); Núcleo de Formação de

Pessoas (Nufor); Núcleo de Movimentação de Pessoas (Numov); e os estabelecimentos de ensino público do Estado (Escolas).

Neste ano, as atribuições da Sefor estavam descritas como: implementar mecanismos de acompanhamento, monitoramento e controle da gestão escolar que assegurem a modernização e eficiência dos serviços educacionais; acompanhar e monitorar junto às Unidades Escolares – UE a realização do processo de matrícula e de lotação dos servidores e professores, atendendo à legislação e as diretrizes da Seduc; apoiar as escolas no planejamento e execução de sua proposta pedagógica, monitorando o seu desempenho por meio de indicadores de eficiência e resultados de aprendizagem; zelar pelo cumprimento do calendário letivo e pelo bom funcionamento da escola; e corresponsabilizar-se pelo processo de melhoria da gestão escolar da rede pública estadual tendo em vista as metas estabelecidas e a garantia do sucesso escolar de todos os estudantes.

Devido à Sefor ter integrado a composição dos Órgãos de Execução Instrumental em 2009 e dos Órgãos de Execução Programática em 2010, nesses organogramas apenas as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação são citadas como Órgãos de Execução Local e Regional, na mesma composição e com as mesmas atribuições de 2007.

Em 2013 e em 2019, para além das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, compostas pela Célula de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem; pela Célula de Cooperação com os Municípios; pela Célula de Gestão Administrativo-Financeira e pelos Estabelecimentos de Ensino Público do Estado, as Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza voltam a fazer parte desse recorte com a seguinte organização: Célula de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem; Célula de Gestão Administrativo-Financeira; Célula de Gestão de Pessoas; Célula de Formação, Programas e Projetos; e Estabelecimentos de Ensino Público do Estado.

A Coordenadora da Codea Gestão Escolar explica a composição das superintendências e a dimensão de seu trabalho, apontando a existência de mais de 100 profissionais envolvidos no acompanhamento e assessoramento das atividades realizadas pelas escolas cearenses. Os superintendentes são compreendidos como os principais interlocutores entre Seduc e escolas.

> A nossa denominação aqui é Superintendência e é uma organização de serviço de acompanhamento e assessoramento que se compõe da seguinte forma: aqui eu tenho cinco superintendentes centrais em cada uma das nossas regionais, que é composta por 26 Credes e três superintendências em Fortaleza. (Coordenadora da Codea GE)

> E porque é assim, as Credes são as coordenadorias que cuidam das escolas do interior do estado. Como as escolas do interior são mais espalhadas, então uma Crede ela pode pegar escolas localizadas em vários municípios. Em Fortaleza, com uma dimensão do parque educacional é muito denso, uma Sefor não dá de conta de todas as escolas aqui de Fortaleza. Então em Fortaleza a gente separa as escolas em três Sefor, em três superintendências. Cada uma delas é responsável por duas regiões de Fortaleza. Fortaleza, hoje, é dividida em seis regiões, cada Sefor cuida das escolas de duas regiões específicas. Dá, em torno de 70 escolas, mais ou menos, para cada Sefor dessa. (Coordenador da Coave)
>
> Assim, o grande interlocutor é a superintendência escolar e as regionais que expressam a satisfação, o clima da rede, nas reuniões do comitê executivo, que é essa que eu falei que reúne o secretário e os coordenadores da Seduc e das regionais, esse é o nosso principal fórum de saber como está o feedback das iniciativas nas escolas porque eles, da superintendência, visitam cotidianamente escolas e se reúnem com os gestores cotidianamente. [O feedback] É manifestado pelos coordenadores de Credes, esse é o maior fórum, a gente saber como que estão as coisas. (Coordenador da Codea GP)

As falas apresentadas corroboram com pesquisas já realizadas sobre o estado do Ceará, onde os supervisores são vistos como atores estratégicos no monitoramento pedagógico para implantação e continuidade de políticas educacionais, evitando que a rede "perca o foco" na busca pelos resultados de aprendizagem (PAULINA, 2015). A Superintendência, então, teria como principal função apoiar a gestão de escolar no acompanhamento e monitoramento de indicadores escolares, de modo que os gestores possam centrar seu trabalho no processo pedagógico e na garantia de melhores condições de aprendizagem (COSTA; FREITAS; AZEVEDO, 2021).

Em pesquisa realizada com gestores de escolas de Ensino Médio cearenses, Costa, Freitas e Azevedo (2021) pediram para que esses atores avaliassem a atuação da Superintendência Escolar na rede. Os resultados apontam que tal atuação contribuiu com uma postura mais assertiva dos gestores em processo desafiantes e urgentes, como no caso dos programas voltados à escolarização durante a pandemia do Covid-19, e contribuiu para o fortalecimento da autonomia e da liderança dos gestores frente à organização dos processos escolares com foco em resultados de aprendizagem. Os autores demonstram ainda que os gestores entrevistados reconhecem a importância da atuação da Superintendência Escolar no suporte técnico, orientação e apoio pedagógico, além de destacarem a relação de confiança entre superintendentes e gestão, o acompanhamento à diferentes ações da escola e os feedbacks de alinhamento realizados por eles como princípios de sua boa atuação (COSTA; FREITAS; AZEVEDO, 2021, p. 10).

No mesmo sentido, o estudo de Pereira (2013), que buscou compreender como se dá o apoio da Superintendência Escolar aos gestores das escolas estaduais no município de Iguatu, no Ceará, aponta para o efetivo apoio dos gestores pela Superintendência, não apenas no acompanhamento da rotina e dos indicadores escolares, mas na condução dos processos de gestão e no fortalecimento da autonomia dos diretores. Segundo o autor (2013, p. 74), "[n]os depoimentos desses gestores, percebi que eles se sentem apoiados pelos superintendentes, entendendo-os como parceiros no processo educacional, e não com o estereótipo de fiscalizador da Seduc".

3.1.4 Parcerias com outras instituições, organizações e universidades

Os entrevistados também citam as parcerias com diversos Institutos como um ponto importante para o desenvolvimento de políticas educacionais do Estado, uma vez que a parceria com as Universidades ainda é frágil. Eles ressaltam, contudo, que a Seduc CE não aceita as propostas da forma como elas são apresentadas, buscando adequar os projetos propostos pelas instituições às necessidades da rede e tendo como premissa a livre adesão das escolas.

> Geralmente, esses institutos, de alguma forma, comunicam aos estados a sua proposta de trabalho. Para além do Instituto Unibanco, a gente tem o Instituto Natura, que está nos dando um grande apoio para essas escolas de tempo integral regular. Nós temos o Ayrton Senna que está desenvolvendo um trabalho, iniciando, que está mais focado em alunos das competências socioemocionais para a vida. E, geralmente, eles apresentam essa proposta de trabalho, mas aqui a gente adere quando a identidade do trabalho, quer dizer, a oferta vai responder as demandas da nossa rede. E nós temos uma premissa que nós temos mantido, que é a da adesão das escolas. Então, por exemplo, o Jovem de Futuro, nós temos uma rede de 720, mas 644 escolas participam. (Coordenadora da Codea GE)
>
> Isso, até então, a gente tem mantido essa premissa [da livre adesão das escolas aos projetos externos] como uma condição importante de qualificar e valorizar a autonomia, porque a gente tem também compromisso com a autonomia da escola. Então, geralmente, eles chegam dessa forma. Não o Instituto Unibanco, como ele já está na rede desde 2012, eu te falei antes que, no ano de 2015, eles chegaram com um outro desenho do Jovem de Futuro, nós passamos um ano dialogando, customizando a proposta, para o estado do Ceará, ela é toda diferenciada da que está nos outros estados, exatamente porque a gente entende que não é simplesmente fazer a parceria e receber o pacote pronto. A gente prima por uma resposta aos objetivos que nós temos no estado. (Coordenadora da Codea GE)

As parcerias são estabelecidas quando os gestores de médio e alto escalão consideram que ela trará algo que a rede considera importante, que já seja uma demanda das escolas, e, ao mesmo

tempo, que converse com as tecnologias elaboradas pelos Institutos, como é o caso do Circuito de Gestão do Instituto Unibanco.

> [...] Nessa ausência da universidade que é o parceiro em potencial por estar ali numa situação de pesquisa, porque essas inovações requerem pesquisa, requerem estudo, requerem processamento de informações. E é nesse contexto que os parceiros, de certa forma, se apresentam e ocupam um espaço que está dado. Então, não é uma questão de preferência, é uma questão que a gente precisa, por exemplo, criar um modelo de gestão, que traga essa questão das informações a serviço do gestor e Instituto Unibanco foi identificado. Na verdade, a gente estabelece parcerias não por pressão, mas quando a gente identifica que o parceiro traz algo que a gente também acredita que é importante. Não é tão romântico, obviamente, porque os parceiros acabam criando toda uma estrutura anterior que é difícil para que eles também se adequem totalmente às necessidades da secretaria. Óbvio que seria romântico demais eu dizer que a gente estabelece a nossa agenda e eles se adequem a nós, não é bem assim, mas a gente também identifica dentro do escopo dos parceiros, o que é que eles trazem que adequam ao que nós acreditamos, que aí há, necessariamente, uma afinidade, entre expectativas, a nossa para inovar e aperfeiçoar o nosso serviço e a deles, enquanto quem elabora uma tecnologia, porque geralmente os parceiros trabalham nessa dimensão de elaborar uma tecnologia a ser inspiradora para elaboração da política pública. No caso do Unibanco, eles elaboraram a tecnologia que a gente já vem trabalhando desde 2011, mas eles vêm aperfeiçoando juntamente com a gente até estruturar no instituto de gestão, no trabalho em que os gestores vão elaborando, acompanham, depois avaliam e retomam um pouco o que avaliaram, corrigem as notas que forem necessárias. Isso era uma necessidade que a gente tinha, quer dizer, como criar uma rotina estruturada e organizada de acompanhamento ao diretor que não caracterizasse fiscalização ou monitoramento pelo monitoramento? Assim, monitora para ver se você está errando ou não. É assim, a gente assume muito a Seduc nessa posição de apoiadora das escolas e não como os maiores ensinos superiores da escola, ou em um poder mais hierárquico. Então, a gente está tentando criar inteligência institucional para que as escolas se sintam fortalecidas para a escola não perseguidas e nem fiscalizadas, esse ciclo de gestão de alguma forma é uma tentativa da secretaria se organizar para apoiar as escolas. (Coordenador da Codea GP)

Em estudo que buscou analisar o processo de recontextualização das formações dos gestores das escolas de EM no âmbito de uma Crede, com foco na formação pelo método Circuito de Gestão em parceria com o Instituto Unibanco, Maia e Oliveira (2019) apontam que este método busca concretizar uma gestão escolar orientada para resultados de aprendizagem nas escolas e que espera-se que a escola consiga construir, executar e acompanhar um Plano de Ação efetivo, elaborado a partir da realidade e das dificuldades da escola. Observa-se que tal projeto apresentam estreita relação com as prioridades definidas pela gestão estadual para a educação.

De acordo com os autores, as formações realizadas no âmbito dessa parceria público-privada repercutem nas ações dos gestores, que buscam readequar seu trabalho levando em conta os

resultados das avaliações externas e os projetos construídos pela escola. “Tais formações tendem a validar a criação de uma cultura performática no contexto escolar” (MAIA; OLIVEIRA, 2019, p. 1621).

Para eles, esses processos tendem a naturalizar a inserção do privado no público, fragilizando a democratização da escola, causando esvaziamento da participação, da autonomia e da transparência. “Nesse sentido, a formação do gestor tem perdido espaço para a formação do gerente escolar, cada vez mais (auto) responsabilizado pelo desempenho da escola em que atua através dos mecanismos de responsabilização e de controle social, tendo a sua autonomia tutelada” (MAIA; OLIVEIRA, 2019, p. 1621).

O então Coordenador da Coave ressalta, contudo, a necessidade de que o conhecimento e as tecnologias sejam apropriados pelos técnicos da secretaria, não ficando restrita aos parceiros ou contratados, garantindo que haja continuidade e autonomia dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos públicos.

> A gente precisa entender a importância das parcerias, elas são importantes porque elas nos dão algum suporte, mas a gente não pode depender dessas parcerias. O serviço público precisa começar a se tornar autônomo nas questões inteligentes mesmo de políticas públicas para se gerir independente se você é, continua ou não parceiros dessas instituições. Nós temos parceiros aqui de muitos anos, o instituto Unibanco que é um parceiro de muitos anos, o Ayrton Senna que é um parceiro de muitos anos, o Aliança que é de muitos anos, mas a gente precisa perceber que são parceiros, eles não podem deter a tecnologia que hoje gerencia a secretária da educação. Quem tem que deter o conhecimento dessas políticas são os técnicos dessa secretaria. Porque, uma vez quebrada essa parceria, isso aí não implica na quebra do conhecimento tecnológico para que aquele programa, aquele projeto eles continuem independente dessa parceria. (Coordenador da Coave)

Com relação as parecerias para o desenvolvimento do Spaece, o Coordenador da Coave cita a relação estabelecida com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), apontando que essa parceria é uma via de mão dupla – uma vez que a Seduc já tem acúmulo e expertise nesse processo – e como o setor público passou, com o tempo, a se apropriar mais dos processos.

> Sim, é o nosso grande parceiro o CAEd. O CAEd hoje ele é o responsável, já foi responsável por mais coisas. Nós estamos, automaticamente, incorporando algumas ações que eram antigamente do CAEd e hoje nós estamos ali. Por exemplo, até dois anos atrás quem manipulava todos os dados de avaliação, apresentava as análises e mexia nos microdados da avaliação, formava as avaliações gráficas, os resultados analíticos, era somente o CAEd. Hoje não, hoje tudo isso é feito aqui dentro da secretaria por nós. Então, o que o CAEd faz hoje? O CAEd é o nosso parceiro na pré-testagem dos itens da avaliação, na montagem. O CAEd tem o seu banco, ele pega item do Saeb, itens próprios

> dele, de outras fontes. Então, ele é o responsável pela pré-testagem desses itens e para ver qual é o peso dentro itens dentro da avaliação, a montagem da prova do Spaece quem faz é o CAEd também e a entrega dessas avaliações na secretaria. Porque, hoje, na secretaria quem aplica essa avaliação que antes também era o CAEd, hoje quem aplica somos nós da secretaria. E aí, depois que nós aplicamos, nós reenviamos a avaliação e o CAEd monta o banco de dados, nos manda o banco de dados. Bebendo na fonte do Saeb. (Coordenador da Coave)
>
> E mesmo assim, a nossa relação, voltando para as avaliações, com as empresas que executam a avaliação, digamos assim, nunca foi um condicionamento pacífico, na verdade, é uma via de mão dupla em que a empresa também aprende muito com o estado porque existe muito expertise aqui dentro. (Coordenadora de Célula na Coave)

3.1.5 Apontamentos gerais sobre a Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará

De acordo com os entrevistados, a Seduc CE apresenta uma estrutura de organização "semi-horizontal", o que permitiria o envolvimento de profissionais de diferentes áreas e camadas hierárquicas em parte das decisões tomadas para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Essa estrutura também reflete na qualidade técnica das ações desenvolvidas pela Seduc, uma vez que são realizados processos de coleta de informações diversas, tanto para subsidiar a formulação de agenda, quanto para implementar, monitorar e avaliar a eficácia e eficiência das orientações propostas, que contam com feedbacks realizados pelos profissionais da ponta, burocratas de nível de rua.

Os diferentes entrevistados são congruentes em seus discursos, apresentando concepções, métodos e sistemáticas de trabalho bastante próximas. Isso demonstra alto grau de concordância entre os diferentes atores e, provavelmente, entre os demais escalões burocráticos. Os gestores têm como foco das ações a melhora dos resultados escolares e usam resultados de rendimento e outros dados coletados como balizadores das ações.

3.2 Indicadores, índices e metas

O levantamento de dados educacionais pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará é baseado em duas sistemáticas principais: i) O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), que coleta dados de rendimento escolar por meio de avaliação da aprendizagem em larga escala e dados de contexto por meio de questionários contextuais socioeconômicos aplicados aos estudantes, professores e diretores; e o ii) Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola), que coleta dados sobre aprendizagem, frequência e outros diretamente das escolas. Essas coletas e as práticas sistêmicas de análise e interpretação dos

dados pelo governo estadual cearense ainda embasam a iii) elaboração de índices de qualidade educacional próprios, dando sustentação a uma série de ações da política educacional.

3.2.1 A coleta de dados pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece)

Os diversos resultados do Spaece são organizados em formato de boletins de dados agregados, com análises sobre a distribuição dos alunos nos diferentes níveis de proficiência e outros dados contextuais, e são enviados para Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) e escolas.

> Isso aqui é um modelo de boletim, não é do Spaece, mas é um modelo de boletim, por exemplo, que nós apresentamos no primeiro período, está certo? Quais são as informações que têm aqui no índice, apresentação de secretário. Aqui, nós temos a média por disciplina, a gente só trabalha com as três disciplinas da base comum. Matemática, a disciplina da área de linguagem e códigos, da área da ciência e da natureza, da área de ciências humanas. [...] E aqui você vai ter todos os modelos possíveis e imagináveis. Alunos acima da média por disciplina, quantidade de alunos acima da média. Alunos acima da média em todas as disciplinas por categoria da escola, que a gente separa Ceará, as escolas, todas as escolas da Cred as EP dessa Crede, as escolas de tempo integral dessa Crede, as escolas indígenas, então a gente destrincha e esse aqui é um boletim de ordem geral. A Crede recebe, juntamente com esse boletim aqui, por exemplo, alunos acima da média em matemática por categoria. A escola recebe uma listagem de todos os alunos que estão em matemática, por exemplo, abaixo da média naquela escola. (Coordenador da Coave)

Publicamente, é possível acessar parte dos dados da rede estadual de educação via hotsite[25] do Spaece – elaborado em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd/UFJF) –, onde os resultados de 2008 a 2019 aparecem com os filtros de ano, nível, rede, regional, município, escola e disciplina. Nos resultados por aluno a partir de 2019 também se pode visualizar a categoria de desempenho em que cada aluno está alocado.

Para além dos boletins descritos que são elaborados apenas pela Coave, também são elaborados em parceria com o CAEd boletins de divulgação dos resultados voltados para os gestores da rede (responsáveis pelas Credes e Sefor), gestores escolares e boletins para os professores. Nesses boletins, são apresentados os resultados gerais do Spaece e algumas observações para a

25 No hotsite do Spaece também há um vídeo explicativo sobre a avaliação. Disponível em: http://www.Spaece.CAEdufjf.net/downloads/2016-2/. Acesso em: 03 nov. 2017.

apropriação dos dados, com orientações em relação aos usos possíveis e adequados desses resultados.

Os usos possíveis e adequados dos resultados, presentes neste boletim de divulgação, apontam como desejável: comparar os resultados da sua escola ao longo dos anos, para a mesma etapa de escolaridade; comparar os resultados das diferentes etapas de escolaridade, com a mesma escala de proficiência, para uma mesma disciplina avaliada; e analisar os resultados a partir da leitura da escala de proficiência, observando o significado pedagógico da média e tendo em vista o desenvolvimento de habilidades e competências.

Também aponta como não desejável: interpretar os resultados como dados longitudinais; comparar os resultados das diferentes disciplinas; e tomar a média de proficiência de maneira isolada, sem analisá-la com a ajuda da escala.

Para isso, cada um dos atores deve se apropriar dos resultados da avaliação, analisando a proficiência média de cada turma, a distribuição dos estudantes pelos padrões de desempenho e a equidade entre os estudantes da escola. De acordo com a gestão da rede, isso permitiria o planejamento de ações direcionadas aos grupos heterogêneos de estudantes, como recuperação, reforço e aprofundamento.

A Seduc e o CAEd também organizam boletins por escola com Resultados Contextuais do Spaece. Esses boletins apresentam uma caracterização da escola em comparação à média do estado para a distribuição dos alunos no que tange ao seu índice socioeconômico e sua divisão por raça e sexo. Ainda, são apresentados resultados intraescolares e suas notas nos índices correspondentes, calculados com base nas respostas dadas aos questionários contextuais do Spaece: Organização e gestão da escola (Índice de atuação do gestor segundo os professores), Clima escolar (Índice de problemas com o professor segundo o diretor e índice de disciplina em sala de aula segundo os alunos) e Enfoque pedagógico (Índice de envolvimento do professor segundo os alunos).

> Nós já recebemos o resultado da nossa avaliação externa, que é o Spaece 2017, não estamos divulgando ainda, mas sabemos que surtiu efeito e, agora, o nosso investimento de energia todo é em fluxo e rendimento. É claro que a gente fornece o tempo todo às regionais [números de] infrequência, além da Sala de Situação, que ele pode ir lá ver, são relatórios, são planilhas, são análises da infrequência dos alunos que estão abaixo de 18 pontos, considerando as nossas médias, em que escolas eles estão, em que turmas eles estão. Exatamente para subsidiar o trabalho das regionais forte dentro das escolas. E fez parte dessa política pela primeira vez nós definirmos escolas prioritárias. Nós definimos indicadores como alta reprovação, alto abandono, vulnerabilidade alta. (Coordenadora da Codea GE)

3.2.2 A coleta de dados pelo Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola)

O Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola) é uma plataforma virtual alimentada diariamente pelas escolas, que permite à gestão central o manejo em tempo real de informações intraescolares por aluno (matrícula e enturmação de alunos, frequência, resultados de avaliações internas e médias por disciplina), para os diferentes níveis e interesses da rede. Os dados coletados são organizados num banco de dados único e estadual, e disponibilizados de maneira consolidada para os distintos usuários da avaliação (Seduc, Crede e escola) em uma plataforma virtual, chamada Sala de Situação.

> O que acontece, o professor faz as suas avaliações, lança isso aí no seu diário de classe, a secretária da escola pega esse diário de classe, alimenta todas essas informações nesse nosso sistema. Vem e vai. Colhemos os dados, transformamos os dados em informações, pegamos as informações analisamos e voltamos analisados para a escola. Inclusive, para isso, a gente tem que monitorar a taxa de alimentação também. (Coordenador da Coave)

A agilidade da coleta de dados via Sige faz com que as escolas tenham que se debruçar sobre seus números, organizando o seu trabalho e o trabalho da Seduc. Autores como Koslinski et al. (2017), apontam que a premissa por trás do uso estímulo ao uso cotidiano de dados educacionais por distintos agentes escolares é a adoção de distintas estratégias para solução dos problemas ou desigualdades diagnosticadas, pois, com base em tal diagnóstico, gestores e professores podem reformular ações e adotar práticas escolares mais eficazes.

Conforme já discutido anteriormente, tais materiais elaborados pelo CAEd em parceria com a Coave são fundamentais para que os profissionais da rede compreendam e utilizem os resultados da avaliação em larga escala realizada para subsidiar mudanças na prática pedagógica. Os dados educacionais coletados pelo Spaece e pelo Sige configuram-se como base permanente para a elaboração de materiais pedagógicos e de gestão.

Para os gestores entrevistados, a consolidação dos dados em tempo hábil, além de oferecer material consistente para que a escola avalie e (re)formule suas práticas, estimula o acompanhamento permanente dos resultados escolares e o desenvolvimento práticas pedagógicas e dinâmicas de avaliação mais eficientes.

> Esses nossos boletins saem bimestralmente, mas, algumas vezes, alguns dados precisam ser vistos semanalmente, mensalmente, diariamente, que são dados que exigem uma tomada de posição imediata para a resolução disso daí. (Coordenador da Coave)

Ressalta-se que, para além dos desafios relacionados ao uso cotidiano de dados pelos profissionais da educação, que envolve, também, demandas de capacitação dos profissionais e

letramento em dados, a dinâmica de coleta de dados implementada pela Seduc Ceará gera uma demanda diária de alimentação da plataforma por parte dos profissionais. De acordo com os entrevistados, ainda são encontrados desafios para que tal alimentação ocorra da forma esperada, sendo que a Coordenadora da Sala de Situação, lotada na Coave, gesta tal demanda.

> Se eu tiver uma taxa de alimentação muito baixa, aquela informação não tem corpo, ela precisa ser uma alimentação que eu tenha ali, pelo menos 80% das informações alimentadas para ela ter um corpo, ter validade. E aí, a escola, junto com as regionais, porque aqui nós temos as regionais, fazem os seus planejamentos. (Coordenador da Coave)

Os dados coletados internamente pelas escolas são triangulados com os dados das avaliações externas para melhor compreensão da situação da rede estadual.

> No Sige, e aí ele faz o *upload* para cá e a gente tem as informações diariamente como quantos alunos faltaram, como esse sistema ainda está em implantação, nem todos os professores adotam, então, a gente ainda tem uma dificuldade de ter essa informação, de até conhecer diariamente. Um outro dado é a questão das notas, que a própria escola produz das avaliações bimestrais que podem acarretar em reprovação em algumas disciplinas, e isso conciliando, tentando fazer uma convergência daquilo que é do cotidiano da escola com dados externos relacionados ao Spaece, o Enem, a Prova Brasil (Coordenador da Codea GP)

A Sala de Situação, alimentada pelo Sige, além de ser uma sala física, alocada ao lado do gabinete do Secretário, com várias telas em que constam gráficos com dados da rede projetados, é um portal que as escolas e Credes acessam para buscar dados dos alunos em tempo real, de forma sistêmica e organizada. É possível ter acesso a gráficos comparativos, projeções de notas, acompanhamento de frequências, entre outros.

> A gente ainda tem uma Sala de Situação aqui que é anexada ao gabinete do Secretário, que quem coordena é a Rosaline, que é uma técnica nossa. E essa sala de situação ela apresenta em tempo real todos os dados referentes aos alunos do estado do Ceara, por regional, por escola. Então, apresenta qual é a infrequência por disciplina naquela escola, qual a disciplina naquela escola está com menor rendimento, quais são as disciplinas naquela regional que precisam ser mais monitoradas. Isso tudo está na sala de situação, em tempo real. (Coordenador da Coave)
> A Sala de Situação bebe do Sige, que é Sistema Integrado de Gestão Escolar, alimentado pelas secretárias das escolas. Os dados, esses dados todos migram para aí e são transformados em informações. Essa é a sala de situação [mostra tela de entrada no PC]. O Sige é o que alimenta isso aí. É, um sistema integrado. (Coordenador da Coave)

Para o Coordenador da Coave, o próximo passo para ampliação das ações da Sala de Situação, que faria com que a gestão de dados fosse mais robusta, seria adicionar as informações das avaliações externas e conectá-las às demais informações, gerando quadros mais completos para os diversos profissionais da rede.

> E a gente vai colocar agora a nossa proposta, pegar todos os dados, por exemplo, porque aí nós só temos dados dos indicadores educacionais internos da escola. Infrequência, rendimento bimestral, aprovação, reprovação, aqueles indicadores que nascem das avaliações internas da escola e da frequência diária dos alunos. A nossa proposta é que a gente amplie isso aí. Todas aquelas informações externas, a escola como Spaece, por exemplo, não está na sala de situação, mas é uma perspectiva. (Coordenador da Coave)

Num primeiro momento importa coletar e gerar dados para que se possa estabelecer um "retrato" da rede, das suas condições e necessidades. Contudo, há uma preocupação posterior da gestão da Seduc com a utilização desses dados para a tomada de decisão, de forma que se possa pensar em ações pedagógicas focadas e eficazes.

> Mas o que fazer a partir disso [dos dados coletados]? Isso aí é o nosso mote. Antes a gente não sabia que o menino estava faltando, nem o motivo que o garoto estava faltando ou não sabia que ele tinha tirado uma nota baixa, qual disciplina e porque ele tinha tirado essa nota baixa. Então, qualquer ação que se fizesse, era qualquer ação, porque você não tinha, essa ação que você imaginava não tinha um nascedouro científico, um nascedouro estruturado, bem fundamentado. Então, a ação ela não podia servir e a gente perdia muito tempo nessas ações, porque muitas delas não tinham um impacto positivo na aprendizagem dos meninos. E a partir do momento em que você gera a informação, você diz assim "Para a escola que você gerencia, o problema está no primeiro ano da noite em termos de infrequência e os alunos que estão com infrequência são esses, esses e esses", você tem como planejar uma ação absolutamente focada e eficaz. Então, é isso que nós propomos hoje. Então, desde alimentação desse sistema em monitoramento, testar a alimentação até a disseminação desses dados educacionais, tudo isso que nós fazemos é para munir toda a rede de dados científicos capazes de gerar movimentos mais eficazes, mas assertivos, mas formados. (Coordenador da Coave)

> A nossa preocupação hoje é assim, a gente pular essa trava da produção do dado, que é uma coisa que você falou aí. Tá, a gente produz muito dado e a gente tem consciência disso, mas a nossa principal preocupação hoje é realmente avaliar, ou seja, a tomada de decisão a partir do dado coletado. (Coordenadora de Célula na Coave)

Esses apontamentos condizem com estudos já realizados que buscaram compreender o uso de dados educacionais por governos estaduais e municipais. Brooke e Cunha (2011) destacam sete principais usos apontados pelos profissionais das secretarias de educação estudadas: i) avaliação de programas, monitoramento, planejamento e pesquisa; ii) informar as escolas sobre a aprendizagem dos estudantes; iii) informar ao público; iv) definir alocação de recursos; v) estabelecimento de políticas de incentivos salariais; vi) para avaliação docente; e vii) certificação de estudantes e escolas.

Arcas et al. (2019, p. 227), em estudo que buscou identificar e analisar os objetivos e justificativas apresentadas por 21 estados brasileiros para a criação de avaliações próprias,

indica três principais objetivos, todos eles condizentes com o discurso adotado pelos burocratas entrevistados. De início, importa coletar dados da rede para monitoramento das ações, depois importa replanejar as ações e, por fim, responsabilizar e prestar contas.

> O primeiro deles, indicado pelos estados do AC, AM, BA, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PE, PI, SP, PR, RS, abrange características associadas à coleta de dados para gestão e diagnóstico da rede; o monitoramento do desempenho dos alunos e das políticas e programas implementados; e dar maior agilidade na divulgação desses dados.
> O segundo objetivo, apresentado pelos estados do AC, AL, AM,CE, ES, MA, MG, MS, PA, PB, PE, PR, SE, SP, RJ, TO, traz características de (re)planejamento de políticas e ações centradas nas escolas, que visariam o planejamento estratégico das escolas (PPP, PDE, metodologias de ensino e estratégias pedagógicas, mapeamento dos alunos); o (re)direcionamento de recursos; a implementação e (re)formulação de políticas públicas; a articulação de programas e a construção de indicadores educacionais.
> O terceiro objetivo, explicitado pelos estados de AL, AM, BA, CE, ES, MA, MG, PA, PE, PB, PI, PR, RJ, RO, SE, SP, relaciona-se a objetivos específicos das políticas educacionais voltados para a responsabilização ou prestação de contas (*accountability*), como a garantia do direito à aprendizagem; a melhoria da qualidade da educação; a redução dos índices de evasão e repetência; o cumprimento de metas educacionais; o fortalecimento da gestão escolar; a prestação de contas e a sedimentação de uma cultura avaliativa.

O Coordenador da Coave aponta, nesse ínterim, a preocupação com a exclusão dos alunos, pois os dados podem gerar tanto um movimento positivo, como um movimento negativo, de reafirmação das exclusões.

> E, assim, é um período muito grande que a gente precisa estar se monitorando mesmo, é que assim, da mesma forma em que os dados educacionais eles podem gerar um movimento positivo, eles também podem servir de reafirmação de exclusão. Você precisa saber como observar e como utilizar esses dados, os dados educacionais nunca podem ser utilizados para justificar o processo estudante, não dá para você trabalhar. O dado educacional precisa ser utilizado como mola propulsora para tomada de decisão para melhoria, para o avanço, para superação dos obstáculos apertados, nunca para dizer "não, esse menino não está sabendo por que ele é pobre e etc. e tal e assim vai ficar para sempre". Isso, o que você está fazendo aí é um assassinato porque você está sentenciando, porque você está usando uma coisa cientifica para desenvolver um processo absolutamente de exclusão. A gente precisa estar trabalhando nessa perspectiva de que o dado é importante, mas a tomada de decisão para mudar a realidade encontrada e melhorar essa realidade encontrada é a nossa bola propulsora, sem sombra de dúvida. (Coordenador da Coave)

Tal preocupação é ponto de atenção para autores como Almeida (2020, p. 6), ao destacar que, por conta de sua importância enquanto instrumento de gestão, "os resultados da avaliação externa em larga escala e a divulgação dos índices podem tanto ser utilizados de forma positiva pelo poder público e profissionais da educação nas redes e escolas, quanto usadas

negativamente", pois, ao mesmo tempo que são potentes disparadores de reflexões que podem aprimorar o trabalho, os dados também podem servir ao engessamento do trabalho, limitando-o ao que é elencado como foco pela matriz das avaliações.

Passone e Araújo (2020), em artigo que trata do paradoxo da inclusão escolar na política de avaliação da educação básica do estado do Ceará, a partir do debate acerca das políticas de avaliação como mecanismo de gestão educacional no contexto nacional e da observação de estudos que apontam a tendência excludente da avaliação em larga escala em relação à educação inclusiva, reiteram a necessidade de se problematizar o possível reforço às desigualdades com base no uso de dados das avaliações em larga escala.

Os autores apontam que a Portaria N° 998/2013-GAB, publicada em 2018 pelo estado do Ceará, estabelece que estudantes não serão contabilizados no "cálculo da participação e da proficiência", na medida em que se enquadrarem nas condições de: a) alunos com deficiência; b) alunos cumprindo medida privativa de liberdade ou em situação de acolhimento institucional; entre outros casos específicos. (CEARÁ, 2018b *apud* PASSONE; ARAÚJO, 2020, p. 149). Esse tipo de ação, na visão dos autores, "terminaria por transformar questões coletivas em questões individuais e biológicas, isentando de "responsabilidades as instâncias de poder, em cujas entranhas são gerados e perpetuados tais problemas" (PASSONE; ARAÚJO, 2020, p. 149).

Dessa forma, além de induzir escolas a encaminharem alunos com dificuldades de aprendizagem para o acompanhamento com especialistas, "potencializando a produção de laudos daqueles que venham a ameaçar o desempenho médio da escola" (PASSONE; ARAÚJO, 2020, p. 150),

> Tal episódio revela um paradoxo gerado pela política de avaliação de *accountability* escolar, representada pelo Prêmio Escola Nota Dez no Ceará, na qual, ora advoga a favor da universalização, inclusão e equidade; ora estigmatiza, descarta e exclui os discentes que não condizem com o *standard student*. Embora tal regulação seja concebida pela Seduc como um "benefício" para os discentes com algum tipo de deficiência, compreende-se que essa prerrogativa da lei funcione mais como um mecanismo de defesa e precaução do sistema educacional em relação ao baixo desempenho desses casos. Um artifício institucional para não medir, comparar e utilizar os resultados do Spaece dos alunos com deficiência no cálculo de proficiência média do sistema de ensino cearense. (PASSONE; ARAÚJO, 2020, p. 152).

Dessa forma, importa considerar que, por mais robusta que seja a sistemática de aferição de resultados e coleta de dados, esses apenas evidenciam diferenças (PEREIRA; OLIVEIRA, 2018). Os processos de discriminação que acontecem dentro e fora das escolas e as desigualdades por eles geradas devem ser analisadas através de processos pedagógicos que, por

sua vez, devem ser pensados para reverter a situação de fracasso e abandono escolar vivenciada pelos mais vulneráveis.

3.2.3 Elaboração de índices próprios

No âmbito da **elaboração de índices próprios** o estado do Ceará desenvolveu um indicador de qualidade, o Índice de Desempenho Escolar (IDE), que apresenta resultados sintéticos específicos para cada escola, permitindo traçar metas de qualidade. O IDE é um indicador que reúne três elementos considerados importantes pela gestão para a qualidade da educação: a proficiência obtida pela escola no Spaece (convertida para uma escala de 0 a 10), a taxa de participação dos alunos na avaliação e o fator de ajuste para universalização do aprendizado, que tem por finalidade estimular as escolas a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis adequados.

De acordo com o Coordenador da Coave, o IDE foi desenvolvido em 2009 a partir da necessidade de expressar de maneira clara o desempenho de cada escola nas avaliações do Spaece. Assim, para se alcançar um entendimento amplo, optou-se por uma escala de 0 a 10, mais familiar e de fácil compreensão. Dessa forma surgem os índices IDE-Alfa, IDE-5 e o IDE-9, expressando os resultados de cada um dos públicos do Spaece.

Em 2016, também foi elaborado o Índice de Desempenho Escolar do Ensino Médio (IDE Médio), com cálculo similar ao Ideb, mas embasado pelos resultados do Spaece e com periodicidade anual de divulgação. Esse índice não contempla o fator de ajuste dos outros indicadores.

> Você vai ver o IDE Médio exatamente como você vê o Ideb. O que é o Ideb? O Ideb leva em consideração o fluxo e proficiência. A proficiência nascendo a partir do Saeb, não é verdade? Proficiência do Saeb transformada em uma nota padronizada de 0 a 10, língua portuguesa e matemática e média única do fluxo escolar nas três series do Ensino Médio, no caso do Ideb do Ensino Médio. [...] Só que para o IDE Médio, ao invés da proficiência dele nascer no Saeb, como é o caso do Ideb, a proficiência nasce a partir do Spaece. Então, o Spaece fornece a proficiência, essa proficiência é transformada em uma nota padronizada de 0 a 10, pegamos a média harmônica das três séries do Ensino Médio, calculando, multiplicando as duas em termos do IDE Médio, e lá é a mesma coisa do Ideb. (Coordenador da Coave)

O Coordenador da Coave justifica a criação do Ide Médio baseado na aplicação censitária do Spaece, o que não acontecia com o Saeb, e, dessa forma, a gestão poderia ter resultados por escola do Ensino Médio.

> Não tem diferença (para o Ideb). Sabe qual é o único problema? É porque o Ideb, primeiramente, até o ano de 2015, que foi a penúltima edição do Saeb, nós não tínhamos essa avaliação censitária no Ensino Médio. Nós tínhamos amostral, então a gente não tinha como calcular esse índice por escola, então nós criamos o IDE Médio, porque o nosso Spaece é censitário. E aí, nós criamos o IDE Médio para poder proporcionar esse índice para cada uma das escolas na nossa rede. Além disso, o Saeb é bianual. (Coordenador da Coave)

De acordo com a Coordenadora da Codea, justamente por ser uma média anual, o IDE Médio ajuda no estabelecimento de metas para educação do estado do Ceará, facilitando o acompanhamento do trabalho realizado. Ela explica que cada escola e cada Crede tem sua meta, de forma que seja assegurada a equidade e o avanço do desempenho de forma real e possível para cada uma delas.

> As metas têm uma trajetória de comparação anual, como o Ideb não é anual e a gente considerou que era um recorte muito longo para você mensurar efeitos do trabalho de acompanhamento e fortalecimento, nós estruturamos um índice de desenvolvimento do Ensino Médio, que é exatamente o IDE Médio, usando o Spaece, que é a nossa avaliação externa. Então, a meta de 2017, como foi definida? A linha de base é o ano de 2014, feita a média até o último Spaece nosso, aliás de 2012 a 2014, aí essa média é a linha de partida. A partir dessa linha de partida, tendo a premissa de que nós queremos resultados equitativos, foi definida a trajetória para cada escola, para quê a escola de menor resultado se aproximasse mais da escola de maior resultado. Então, não são metas iguais para todo mundo, nem para os regionais. Se você olhar ali no mapa, quanto melhor o resultado da regional, maior o desafio dela e vice-versa, exatamente porque havia um distanciamento na escala entre, não vou dizer as piores, porque eu detesto esse nome, mas as escolas mais desafiadoras e as melhores escolas. Então, ao final dessa trajetória a gente espera ter assegurado maior equidade e avanço em todas as regionais. Para 2018 e 2019 nós já temos as metas traçadas, mas por que nós não divulgamos? Exatamente para não gerar ansiedade, ou nos permitir calibrar essas metas, se for o caso. Como a gente não tem um histórico anterior de metas e essa trajetória definida, a gente preferiu divulgar só 2017 e aí partir dos resultados nós vamos calibrar as metas de 2018. (Coordenadora da Codea GE)
> Nós já recebemos o resultado da nossa avaliação externa, que é o Spaece 2017, não estamos divulgando ainda mas sabemos que surtiu efeito e agora o nosso investimento de energia todo é em fluxo e rendimento. É claro que a gente fornece, o tempo todo, às regionais [números de] infrequência, além da Sala de Situação, que eles podem ir lá ver, são relatórios, são planilhas, são análises da infrequência dos alunos que estão abaixo de 18 pontos, considerando as nossas médias, em que escolas eles estão, em que turmas eles estão. Exatamente para subsidiar o trabalho das regionais forte dentro das escolas. E fez parte dessa política pela primeira vez nós definirmos escolas prioritárias. Nós definimos indicadores como alta reprovação, alto abandono, vulnerabilidade alta. (Coordenadora da Codea GE)

Cabe ressaltar que, para além do Ceará, outros sete estados desenvolveram índices com cálculo similar ao Ideb. É o caso do estado do Amazonas, com o Índice do Desenvolvimento da

Educação no Amazonas (Ideam); do Espírito Santo, com o Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo (IDE); de Goiás, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado de Goiás (Idego); da Paraíba, com o Índice de Desempenho da Educação da Paraíba (IDEPB); de Pernambuco, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe); de São Paulo, com o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp); e do Rio de Janeiro, com o Índice de Desenvolvimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro (Iderj). Para Machado, Alavarse e Arcas (2015, p. 672), "[a] criação de indicadores de qualidade pelos estados, seguindo a política adotada pelo governo federal, indica ser esta forte tendência nas políticas educacionais em curso no país".

Ainda que os índices elaborados pela gestão cearense tenham similaridade com o Ideb, pondera-se que a inserção do "fator de ajuste para universalização do aprendizado", entendido como um indicador de equidade educacional, aponta para a preocupação da gestão em enfrentar desigualdades presentes na rede. Nas palavras do Coordenador da Codea gestão escolar,

> [...] o Inep nos dá a média da escola, ela não vai nos permitir saber em qual grau de desigualdade havia naquela escola, olhando o desempenho, embora eles tenham esses dados depois, posteriormente e tal, mas a gente quer ter isso, por exemplo, a gente aplicou o Spaece agora em novembro e os resultados já estão disponíveis, quer dizer, isso faz uma diferença grande, então se o Ideb fosse produzido anualmente e os micro dados fossem fornecidos, não haveria necessidade do ID, porque ele é rigorosamente, usa a mesma fórmula, até porque ele serve pra acompanhar ano a ano o que o Ideb vai calcular no ano seguinte. A gente tentou fazer uma medida bem inovadora mas que ela dificilmente seria comparável com outros estados, então a gente ficou muito– a gente ia tentar pegar o Enem por exemplo, como uma medida de, porque assim, tem uma outra coisa que difere um pouco de compreensão do Ideb, também defendendo o argumento que o Enem não é uma avaliação do escopo do Saeb, não tem a pretensão de avaliar desempenho em sistema, ele é muito uma auto avaliação, uma avaliação utilizada para outros fins, mas como aqui no Ceará a gente tem 99% se inscrevendo e chegando em 70, 75% de alunos fazendo a prova, a gente tem um número muito próximo que dá para a gente fazer uma análise (Coordenador da Codea GP)

De acordo com a coordenadora da Codea Gestão Escolar, a Seduc tem pensamento estratégico e objetivos definidos a partir do atendimento da escola, o que exige acompanhamento permanente.

> Nós já tivemos indicadores internos de méritos e resultados, mas em 2016 e 2017, a gente não tocou nisso, é mais empírico mesmo. Nós temos um pensamento estratégico na Secretaria, temos objetivos definidos, temos metas, aí cada coordenador que nós temos esse princípio da autonomia também respeitado, a visão, a imagem da equipe você constrói, claro que articulado com a da Secretaria, não é algo isolado, mas você dá identidade à sua equipe, conforme você tenha a sua visão de gestão. No caso aqui a gente tem uma premissa muito simples, que é o atendimento à escola em primeiro lugar. Isso,

> para uma Secretaria complexa como a nossa, exige um exercício de acompanhamento meio permanente. (Coordenadora da Codea GE)

Dessa forma, o Ideb e os IDEs cearenses são utilizados para o estabelecimento de metas de desempenho para os alunos que, por sua vez, também são compreendidas como metas para o trabalho de todos os envolvidos na cadeia educacional, desde professores e técnicos, até os Secretários de Educação Municipais, considerando a coordenação das redes realizada pelo governo estadual. A coordenadora da Codea destaca a importância do Ideb como dispositivo de visibilidade nacional.

> [...] Então a grande mudança de 2017 foi essa, a gente tinha uma agenda forte de ações, mas nem sempre eram ações olhando para a melhoria do Ideb, porque nós dialogamos que o que dá visibilidade nacional é o resultado do Ideb. Então, a gente tinha ações estruturadas e fortes, mas o nosso Ideb estava quase estagnado. Então 2017 está sendo um ano intenso nesse sentido. (Coordenadora da Codea GE)

Para além dos Índices de Desempenho Escolar, desde 2008 o estado do Ceará também conta com o Índice de Qualidade Educacional (IQE). Este pode ser compreendido como um mecanismo de indução financeira à melhoria da qualidade educacional, uma vez que, por meio do Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008, que alterou as regras de distribuição da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sua distribuição para os municípios ficou vinculada a indicadores municipais, especialmente IQE. Destaca-se que esta é uma política gestada pelo governo estadual e aplicada aos governos municipais cearenses.

O ICMS é recolhido pelo governo do estado que distribui 25% do total arrecadado aos municípios, a chamada cota-parte. Esta cota-parte é distribuída da seguinte forma: 75% de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF) referente ao ICMS arrecadado por cada município e 25% com base em critérios definidos em lei estadual. No caso do Ceará, após 2008, a distribuição dos 25% passou a ser feita considerando três índices: o Índice de Qualidade da Educação (IQE) que equivale a 18% do total, o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) correspondendo a 5%, e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) equivalendo a 2% (Seduc, 2012). Com essa distribuição, inda que outros aspectos tenham sido incluídos no cálculo, fica clara a prioridade dada aos resultados de desempenho na educação.

O IQE baseia-se em indicadores de nível e avanço da qualidade do ciclo inicial da Educação Básica (5º e 9º anos do Ensino Fundamental), e em indicadores de alfabetização nos primeiros anos da educação formal (2º ano do Ensino Fundamental). Ao longo dos anos, diversas

mudanças foram feitas no IQE com vistas a aprimorá-lo: em 2009 o Decreto Nº 29.881 de 31/08/2009 alterou o cálculo do IQM; em 2011 o Decreto Nº 30.796 de 29/12/2011 alterou a composição do IQE (50% passou ser referente aos resultados da alfabetização, 45% aos resultados do 5º ano e 5% à taxa de aprovação) (Seduc, 2012); e em 2015 a Lei n° 15.922 de 15/12/2015 incorporou ao Índice os resultados de avaliação de aprendizagem do 9º ano do Ensino Fundamental.

> Para um melhor entendimento, os 18% ficam assim distribuídos, 37,5% tendo como base de cálculo os resultados do Spaece Alfa, que leva em consideração a média de proficiência, a proporção de alunos avaliados e o fator de universalização do aprendizado que, por sua vez, leva em conta os percentuais de alunos distribuídos nos dois níveis mais baixos de proficiência do Spaece, ou seja, não alfabetizado e alfabetização incompleta e, no nível mais alto da escala, que é o desejável, 12,5% é referente à melhoria no desempenho acadêmico dos alunos, de um ano letivo para o outro, e 5% é a taxa de aprovação nos anos iniciais.
> No 5º ano, os pesos ficaram assim distribuídos, 11,25% calculados através dos resultados da média transformada, do município, em Língua Portuguesa, 11,25% calculados através dos resultados da média transformada, do município, em Matemática. A média transformada é a média de proficiência multiplicada pelo fator de universalização do aprendizado, multiplicado pela taxa de participação, 11,25% calculados através dos resultados da evolução da média transformada comparada, do município, em Língua Portuguesa, ou seja, é referente à melhoria no desempenho acadêmico dos alunos, no ano anterior, em Língua Portuguesa e 11,25% calculados através dos resultados da evolução da média transformada comparada, do município, em Matemática, ou seja, é referente à melhoria no desempenho acadêmico dos alunos, no ano anterior, em Matemática. (BATISTA et. al., 2019, n.p.)

A média do IQE considera o desempenho relativo e comparado das redes públicas municipais e estimula uma "competição" entre os municípios, pois avalia a proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho entre os estudantes da rede pública, valorizando aqueles municípios com maior número de crianças no nível adequado e penalizando aqueles com maior número de crianças nos níveis mais baixos de proficiência. O cálculo também considera nível de proficiência dos alunos no ano de referência, bem como a evolução em relação ao ano anterior.

Observa-se que os critérios escolhidos buscam garantir que a equidade entre os alunos seja levada em consideração ao calcular o avanço educacional das redes, evitando que uma coorte de alunos melhor qualificada mascare grandes desigualdades. O indicador também busca comparar a evolução dos municípios considerando sua realidade, assim premia os que avançam mais e os que apresentam trabalho contínuo de aperfeiçoamento.

O Ex-Secretário de Educação do Estado considera que o atrelamento do repasse do ICMS dos municípios às metas do IQE foi uma estratégia que funcionou bem para os objetivos da gestão, atingindo o esperado em termos de impulsionar o desempenho dos alunos. Já para o Ensino Médio e para as metas estabelecidas para o estado, ainda existem dificuldades e a o sistema de estabelecimento de metas e de premiação é mais complexo. Essa percepção é corroborada pela coordenadora da Codea.

> O que eu acho é que a estratégia para o Fundamental funcionou muito bem. Ela estava ancorada nessa história de distribuição de [ICMS] para os municípios e funcionou muito bem. Já a do Ensino Médio, a gente tentou criar um prêmio para as escolas de Ensino Médio do Ceará que não conseguimos criar a mesma relação de transparência entre os resultados da escola e os incentivos recebidos, sabe? A gente tentou várias maneiras. A mais razoável delas era comparar a escola com ela mesma. As escolas que, por exemplo, cresceram 7% na proficiência de um ano para o outro, recebiam uma premiação e tal. Sinceramente, eu acho que a gestão e a avaliação do Ensino Médio, ela é muito mais complexa. E a avaliação que nós temos hoje não é suficiente. (Ex-Secretário de Educação)
> Nós partimos da premissa de que avançamos muito no Fundamental no estado, mas a rede de Ensino Médio estava tendo um pouco de estabilidade nos mesmos resultados. E a gente ficou com um pouco de inveja de toda a rede que constituiu a do Ensino Fundamental, e eu vivi isso como Crede, e nós entendemos que precisávamos ter uma política mais estruturada de mexer com a rede de Ensino Médio. Nós temos uma rede de 720 escolas, hoje, com essas categorias. De Ensino Fundamental é um residual que nós ainda temos. (Coordenadora da Codea GE)

Para Abrucio (2000), esse tipo de ação utilizada pela gestão pública cearense estabelece a chamada "competição administrada", em que o governo determina mecanismos de competição com o intuito de elevar o desempenho de órgãos e serviços públicos. Para tal, de forma geral, são elaborados indicadores para mensuração de resultados que estão associados à distribuição de recursos financeiros e gerenciais, e, também, mecanismos de apoio e estímulos para motivar aqueles com "pior desempenho". Abrucio, Seggato e Pereira (2020, p. 39), viram que "o sucesso desse instrumento de gestão vincula-se à capacidade de mobilizar os atores governamentais em busca da melhoria contínua e da importância de determinados temas ou programas", ponto que logra sucesso na gestão cearense. Passone e Araújo (2020) destacam, ainda, que o Prêmio Escola Nota Dez enquanto mecanismo de operacionalização da *accountability* escolar.

Para os Batista et al. (2019), as políticas de responsabilização gestadas pelo estado do Ceará estabelecem mecanismos políticos de alto impacto (*highstakes*) para os municípios, ao atrelar sua maior parte ao desempenho acadêmico dos alunos no 2º e 5º ano, incentivando que os

governos locais se mobilizem para promover ações de melhoria de resultados e não sofrer perdas de receitas.

Apesar das diversas dinâmicas de levantamento de dados da rede, no que tange a indicadores de gestão por parte dos burocratas de alto e médio escalão, observa-se que a Secretaria de Educação do Ceará baseia o cumprimento de metas a partir dos resultados de rendimento escolar dos alunos da rede, o que pode levar a uma compreensão reduzida sobre a qualidade da educação objetivada.

> A busca pela qualidade da educação tem sido um argumento recorrentemente utilizado pelos defensores dessas políticas na tentativa de legitimá-las, apresentando-as como necessárias para a promoção de uma mudança de rumo nas políticas educacionais. No entanto, cabe salientar que, nessa perspectiva, a qualidade da educação se reduz à qualidade do ensino e/ou de aprendizagem de conteúdos padronizados/ estandardizados. Ou seja, trata-se de uma concepção reducionista de educação. No entanto, ainda que, pautado por tal concepção, seja possível concordar que, nas últimas décadas, as avaliações em larga escala produziram resultados reveladores dos processos de desigualdades que permeiam os sistemas educativos (ORTIGÃO; PEREIRA, 2016), também é preciso levar em conta as críticas produzidas com base em estudos que evidenciam que os processos avaliativos têm sido orientados por lógicas "de mercado que justificam práticas meritocráticas" (ORTIGÃO; PEREIRA, 2016, p. 159), conduzindo, da mesma forma, a uma compreensão muito restrita de qualidade. Além disso, é preciso considerar que é necessário problematizar a relação linear e aligeirada que muitas vezes é feita entre os resultados obtidos pelos estudantes nos exames e a aprendizagem efetiva, uma relação sustentada na concepção de que a qualidade pode ser aferida pela quantidade de conteúdos apreendidos – o que, por sua vez, explica a associação entre as políticas de avaliação e as reformas curriculares (LOPES, 2012; 2015). (PEREIRA; OLIVEIRA, 2018, p. 534)

O acompanhamento da gestão da Seduc é realizado pelo Plano Plurianual e empenho das verbas destinadas aos programas e projetos elaborados.

> A gente não tem indicador de processo, se o processo funcionou muito bem, mas o resultado não aconteceu, ele invalida o esforço do processo. (Coordenador da Codea GP)

Quando questionado se esse tipo de indicador faz falta para a gestão, o coordenador da Codea aponta que a não existência de indicadores de gestão tem pontos negativos e positivos. Por um lado, dificulta – ainda que não impeçam – a compreensão de quais seriam os processos internos à secretaria que careceriam de ajustes durante sua execução, mas, por outro, o foco em resultados faz com que a reconfiguração de programas e projetos seja facilitada. Um dos entraves por ele apontados para o estabelecimento de indicadores de gestão é a falta de formação dos profissionais de educação em administração e áreas afins.

> [Eles fazem falta] Em alguma medida, porque as vezes você não consegue distinguir. Porque, nesse regime, quando você tem resultados bons ou ruins, você não consegue distinguir que processos não conseguiram reagir bem, então, faz falta nesse aspecto. Mas, de alguma forma, eles nos fazem não ter apego a processos e ter muita abertura para mudança de acordo com a necessidade apontada, isso é um caminho que a gente tenta estabelecer. Se a gente tem um programa, um projeto que está a fim, mas a empresa vai mudar todo o escopo dele para dialogar melhor agora com a demanda, então a gente tem, vai mudar, não tem, não lida. (Coordenador da Codea GP)
>
> É, agora, o indicador é muito subjetivo, em eficiência, eficácia dos programas. Ele vai se dar muito nessas conversas, mas ele não tem um indicador sistematizado e a gente não coleta informações para dar um índice, indicador e tal. Não é metas por processos, é metas por resultado que cada um atuou, o colegiado. Ele tenta puxar de nós isso, o foco. Então, a gente tem que melhorar o processo de aprendizagem. Então, a gente precisa formar professor, precisa estruturar currículo aqui e tal. Então, a gente vai trabalhando por uma demanda que a gente julga que é para o ano estratégico. A gente não tem uma carta de programas. Porque, veja, nós somos professores. Nós não somos especializados em administração. Então, a gente não tem uma grande expertise nessa área. Claro que, às vezes, a falta, mas eu acho que a gente tem uma sensibilidade, principalmente, de medida, porque eu já me deparei com situações, até conversando com outras secretarias estaduais, que, às vezes, os programas tiram todos os focos dos fins. Quer dizer, o fim do seu trabalho é implementar um programa, se esse programa está ou não afetando os resultados, isso não é pensado, não é visto. Se for para escolher entre um e outro, eu prefiro este que é muito mais aberto. Então, a gente não tem apego a nenhum programa. Se a gente julgar um dia que um programa x que está sendo posto não satisfaz aos fins, a gente pode mudar, pode desconfigurá-lo completamente. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea aponta que a estruturação de feedbacks pelas escolas com maior regularidade seria um bom indicador de gestão para a Secretaria.

> E nós nos avaliamos pelo desempenho da escola. A gente avalia muito por programas. O certo, ou o que eu gostaria muito que fosse dessa forma, é que, se a escola está se sentindo fortalecida, esse é o parâmetro que a gente devia usar, aí teria que ter alguns momentos e tal. Falta essa estruturação do feedback exatamente, a gente se avalia muito da aceitação dos programas e das intervenções propostas, então, ela é muito pontual. A gente não tem como ter um indicador geral da avaliação de um setor, a gente analisa muito pelas ações que eles desenvolvem, se você ser uma formação, se pode ser um programa, um projeto, como que aconteceu (Coordenador da Codea GP)

3.2.4 Apontamentos gerais sobre indicadores, índices e metas

A coleta de dados educacionais realizada pela Seduc CE é pautada nos instrumentos do Spaece e na plataforma do Sige Escola. Para além da coleta, diversos materiais com agregações desses dados e suas respectivas interpretações são elaborados pela Coave, alguns em parceria com empresas e fundações prestadoras de serviços. Esse trabalho é compreendido como

fundamental para garantir que a mais ampla gama de profissionais da rede se aproprie e utilize tais dados de forma pedagógica.

No quesito rotina de acompanhamento pedagógico da escola, destaca-se que as iniciativas nacionais têm pouca relevância, uma vez que os dados produzidos no âmbito estadual apresentam uma consolidação mais rápida, proporcionando o desenvolvimento práticas pedagógicas e dinâmicas de avaliação mais eficientes.

Com relação à formulação dos índices estaduais, se observa a preocupação com a equidade entre os alunos da rede, uma vez que, com a inclusão do fator de ajuste, as escolas devem trabalhar para que haja um maior percentual de alunos nos níveis adequados de aprendizagem. Além disso, o estabelecimento das regras de distribuição da cota-parte do ICMS faz com que as gestões municipais também se mobilizem em prol da garantia de aprendizagem aos alunos.

3.3 Monitoramento de dados e de políticas educacionais

Dentro da gestão estadual cearense, uma das formas diretas de assegurar os recursos necessários à implementação das políticas públicas e o funcionamento da estrutura de governo e, em contrapartida, realizar tais monitoramentos é via Orçamento de Estado. Este contempla, de forma sintética, gastos referentes à Transferência aos Municípios, ao Pagamento da Dívida, Pessoal, Custeio de Manutenção, Custeio Finalístico e Projetos.

De acordo com as informações da Secretaria do Planejamento e Gestão (CEARÁ, 2011), os projetos gestados no âmbito do Governo do Estado de Ceará, de forma geral, são acompanhados por uma ferramenta denominada Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (Mapp), um sistema de gestão elaborado para o controle da implantação dos projetos pelos níveis superiores de decisão do Estado, que baseiam a tomada de decisões durante a execução dos mesmos e contribuem para o alcance dos compromissos estabelecidos nos planos de governo.

> O Mapp, portanto, se constitui da carteira de projetos do Governo e todo o sistema estabelecido para o monitoramento da implantação da mesma. Desta forma, o Mapp inclui a proposição, a aprovação, o registro da execução física e financeira e o monitoramento da implantação dos projetos, de forma a assegurar o alcance dos resultados pretendidos com os mesmos (CEARÁ, 2011, p. 8).

De acordo com a Coordenadora da Coped, o Mapp tem como base o Plano Plurianual e é uma ferramenta com identidade cearense, que possibilita a alocação de verbas de acordo com o plano de governo e o acompanhamento da execução de programas e ações diversas.

> Mapp é uma coisa bem cearense, bem do estado do Ceará. Que é uma forma de acompanhar os programas da secretaria. Por exemplo, a gente tem um Mapp para as ações do Enem, quer dizer, são recursos que estão assegurados para a execução de políticas relacionados ao Enem. Aí, fazem um acompanhamento disto. A gente tem um Mapp para a realização de obra no município x, aí fazem o acompanhamento da execução física e financeira desta obra. Quem é responsável é a coordenadoria? Não, quem é o responsável é o setor de obras. Mas a gente acompanha essa execução. Quem é responsável pelo Enem? É essa coordenadoria? Não, é a coordenadoria do desenvolvimento pedagógico, mais a coordenadoria do protagonismo esportivo. A gente só faz o acompanhamento dessa execução dos recursos. (Coordenadora da Coped)
> Mapp é o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários. E aí, a partir do PPA, sai o Mapp e a alocação. (Coordenadora da Coped)

As necessidades de recursos para cada ação e projeto em desenvolvimento na Seduc, bem como suas justificativas, são registrados continuamente no sistema de planejamento interno do Mapp.

> A gente tem um sistema que a gente chama de Mapp Seduc, que é um sistema onde as pessoas colocam as suas necessidades para cada um dos Mapps. Então, é uma espécie de sistema para planejamento. Eu digo assim "olha, eu vou precisar para este ano de mais tanto de recurso", "olha, este ano eu tenho tanto alocado, mas eu não preciso disso tudo, a gente pode migrar isso aqui", então eles registram, basicamente, o recurso e a justificativa para isso. É contínuo. Ele faz as demandas dele nesse sistema que é interno. (Coordenadora da Coped)

São realizadas reuniões com o Secretário de Educação, Secretária Adjunta, Secretária Executiva e Coordenadores da Seduc para avaliar continuamente os processos e deliberar sobre as ações da Seduc. A Coordenadora da Coped ainda ressalta que as ações voltadas diretamente para os estudantes são vistas como prioritárias pela gestão e essas compreendem as avaliações externas federais, denotando a importância destas na política educacional do estado.

> [...] a gente faz sempre avaliações de como está o processo, revê ações. Tem um comitê presidido pelo secretário, participa a secretária adjunta, a secretária executiva e todos os coordenadores. Tanto os coordenadores aqui da secretaria da educação, quanto os coordenadores das regionais que representam e das superintendências que representam a secretaria. Se reúnem para deliberar sobre as ações que estão sendo feitas e fazem avaliações. Essa ação deu certo, essa ação não deu certo, mas não é sobre a execução orçamentária, é sobre a ação. (Coordenadora da Coped)
> Todas as ações que são voltadas aos estudantes são consideradas ações prioritárias. Então, assim, ações de apoio ao acesso e permanência, ações de melhoria da qualidade, ações voltadas para preparação para o Ideb, para os exames externos do Ideb, Enem, todas essas ações são consideradas prioritárias. (Coordenadora da Coped)

Observa-se que a ferramenta do Mapp serve para embasar as decisões da burocracia de alto escalão do Governo do Estado do Ceará e da Secretaria de Educação, configurando-se,

basicamente, como uma política de alocação e monitoramento orçamentário. Para além disso, as ações de coleta de dados contínua pelo Sige Escola (já explorado no item 3.2.2) e os processos de avaliação da aprendizagem em larga escala alunos são compreendidas como ações de monitoramento de políticas educacionais, que permitem o acompanhamento do trabalho realizado pelos diferentes profissionais da Seduc e dos dados dos alunos, capazes de intervir na área de gestão e na área pedagógica tanto das escolas estaduais, quanto das escolas municipais.

> Toda essa intervenção, digamos assim, nos municípios, na área de gestão, na área pedagógica era monitorada ano a ano pela avaliação. Inicialmente, só a avaliação do segundo ano, depois avaliação do segundo e do quinto. E temos avaliação do nono e do terceiro do Ensino Médio. Todas as avaliações censitárias. Então, essa avaliação tinha repercussões tanto do ponto de vista de política, a do segundo, a do quinto, essas voltadas para os municípios. (Secretária Adjunta de Educação)

De acordo com a Secretária Adjunta, "a Coave entra na gestão", pois esses dados têm repercussão nas redes municipais (apenas dados das avaliações externas) e estadual (dados do Sige e das avaliações externas) e na Seduc, redefinindo o trabalho realizado.

> É assim: toda a Secretaria e todas as escolas da rede estadual, da rede municipal, sabem que existe um resultado. Porque as redes municipais, elas são avaliadas. Essa avaliação chega até elas e elas têm o trabalho delas a fazer nas escolas. Então, tem uma repercussão nas redes municipais e na rede estadual. Os diretores sabem, eles entendem que têm essas avaliações. Que os indicadores da escola: de abandono, de aprovação, reprovação. Até atualmente a frequência. Tudo isso é acompanhado. E que as escolas têm inclusive sido chamadas, tem sido definido escolas prioritárias seja em relação ao desempenho, seja em relação aos indicadores de fluxo. Elas são chamadas e são colocadas questões, desafios aí para elas superarem. Tem uma Superintendência que tem essa finalidade, de estar visitando as escolas estaduais para estar discutindo com os gestores. (Secretária Adjunta de Educação)
>
> A Coave entra na gestão. E entra, tanto aqui através do Gabinete como através da Superintendência. Uma coisa que todo mundo pode acessar do seu computador. Essas informações, elas estão online. Então as Credes têm que fazer o monitoramento. (Secretária Adjunta de Educação)

Com base nos dados coletados pelo Sige e pelas avaliações, a gestão estadual realiza o monitoramento das ações, de acordo com as prioridades de intervenção. O Coordenador da Codea Gestão Pedagógica afirma que a questão do acesso e da permanência são os problemas centrais para as ações de monitoramento da Seduc.

> A gente não tem uma variação de problemas eleitos para intervenção. Basicamente, a gente tem uma preocupação que é muito centrada na questão do acesso, garantir que os estudantes possam acessar, a gente tem um entrave grande entre o aluno do nono ano da rede municipal para ele se matricular no Ensino Médio, esse é um desafio enorme. (Coordenador da Codea GP)

> É, que é para tentar, que tenha uma ação, que é mais de análise de dados e de monitoramento, para saber se o estudante que concluiu o nono ano consegue se matricular efetivamente na primeira série. E a gente já percebe aí uma perda considerável de estudantes que infelizmente, mesmo aprovado não se matriculam. A gente vem fazendo um estudo mais diagnóstico dessa evasão, para cada série, como é que ela acontece [...]. Não é fácil porque no Censo, às vezes, o mesmo estudante ao longo da escolarização muda uma informação, ele ganha um novo código, mas a gente consegue capturar um monte de dados. É assim que dá para fazer o monitoramento. Aí vem a permanência, então eles se concentram muito nessa permanência, que aí tem a ver com qualidade, com currículo, com o acompanhamento mais individualizado de estudantes, então a gente tem tanto um acompanhamento e monitoramento quanto também como programas de apoio ao melhoramento do currículo para combinar. (Coordenador da Codea GP)

Ele aponta, ainda, que o monitoramento da frequência dos alunos ao longo da escolarização faz com que a gestão tenha indícios prévios de possibilidades de abandono e evasão, e assim possam incidir sobre o problema com antecedência.

> Basicamente, os resultados são relacionados à frequência dos estudantes que a gente está tentando monitorar isso que quer explicar inclusive como a escola vai fornecer isso de forma mais rápida, porque os estudantes, todas as pesquisas mostram bem isso que dão sinais ao longo da escolarização do momento que eles estão pra desistir, pra abandonar e pra evadir, então o acompanhamento da frequência, é um dos maiores, um dos dados mais utilizados, assim, então a gente está desenvolvendo um instrumento chamado diário online do professor, em que ele faz essa frequência, isso já é fornecido online para o nosso sistema de forma, no mesmo dia, ele faz, ele fica armazenado na escola, num dado momento do dia (Coordenador da Codea GP)

A gestão das escolas, em uma parceria com o Instituto Unibanco para o Projeto Jovem de Futuro, elabora um Plano de Ação que é tomado como referência para a tomada de decisões e posterior monitoramento por parte da Superintendência Escolar (Credes e Sefor). É um Plano de Ação anual, monitorado pelos superintendentes a cada 15 dias ou mensalmente.

> [...] a gente considera os coordenadores como aqueles que vão formar, inclusive, seus pares e subsidiar os diretores na tomada de decisões estratégicas. Então tem duas dimensões, tem uma formação do jovem de futuro que é um parceiro com o Instituto Unibanco, uma parceria, que é um circuito de gestão onde as escolas são formadas, diretores, então esse processo é coordenado pela gestão escolar, mas que fazem uma formação pra elaborar um plano de ação em que os resultados é a referência para que as decisões sejam tomadas, do plano, então essa formação ela é mais consistente.
> Cada diretor, cada grupo de gestão da escola faz o seu plano e esse plano serve de monitoramento para que a superintendência possa acompanhar (Coordenador da Codea GP)
> Esse plano é anual, mas o monitoramento é de 15 em 15 dias, 1 mês. Então, ele é feito, e os diretores recebem uma formação online com pessoas capacitadas também em cada regional para poder orientar e elaborar, ajudar o diretor a elaborar esse plano e a monitorar esse plano, esse é um processo informativo. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea Gestão Pedagógica aponta que, apesar da importância do monitoramento e acompanhamento diário das questões escolares, essa atenção, muitas vezes, impede que a Seduc invista em inovações ou possa construir novos elementos para aperfeiçoar as estruturas já existentes.

> Na verdade, essa é uma das questões mais emblemáticas da educação. Acho que do serviço público brasileiro. Porque a gente tem uma agenda que é do monitoramento e acompanhamento, e essa é uma agenda que, às vezes, nos impede de concentrar para as inovações, por sistematizar algo que não está no cotidiano. Então, a gente cuida daquilo que está posto no cotidiano, nós somos gestores públicos naquilo que já está posto, e temos muita dificuldade de construir novos elementos para aperfeiçoar as estruturas já existentes. Em um sistema perfeito, quem, de alguma forma, era para estar nos ajudando a fazer isso? As universidades, principalmente as públicas, eram para estar nos provocando, buscando como construir uma massa crítica para buscar as inovações. Porque assim, a gente fala de inovação porque o que a gente tem não está satisfatório para nenhum lado, nem para o estudante. (Coordenador da Codea GP)

Da mesma forma que o Coordenador da Coave, o Coordenador da Codea Gestão Pedagógica aponta as reuniões realizadas entre os coordenadores da Seduc e das Credes e Sefor como o principal fórum de feedback para saber como as iniciativas da Seduc estão sendo vistas e implementadas na rede estadual.

> Assim, o grande interlocutor é a superintendência escolar e as regionais que expressam a satisfação, o clima da rede, nas reuniões do comitê executivo, que é essa que eu falei que reúne o secretário e os coordenadores da Seduc e das regionais, esse é o nosso principal fórum de saber como está o feedback das iniciativas nas escolas porque eles da superintendência visitam cotidianamente escolas e se reúnem com os gestores cotidianamente. [O feedback] É manifestado pelos coordenadores de Credes, esse é o maior fórum, a gente saber como que estão as coisas. (Coordenador da Codea GP)

Pode-se apreender que, no estado do Ceará, as ações de monitoramento da política educacional têm como base os instrumentos elaborados pela Secretaria de Planejamento e Gestão, as avaliações em larga escala e a coleta de dados diária realizada pelas escolas. Esses dados alimentam uma série de ações articuladas, que vão desde o gerenciamento financeiro dos projetos e programas implementados, até frequência dos alunos nas escolas. Os entrevistados destacam a importância dessas ações de monitoramento para antecipar possíveis entraves ao aprendizado dos alunos em qualquer uma das instâncias de implementação da política, contudo asseveram que a quantidade de processos e seu engessamento podem dificultar inovações políticas e pedagógicas.

3.4 Políticas de bonificação, responsabilização e financiamento

O uso das avaliações padronizadas por redes de ensino, aliadas a políticas de incentivo financeiro baseadas em resultados educacionais está diretamente relacionado aos processos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, e com a introdução de ações de responsabilização no campo educacional (FREITAS, 2007a; PASSONE, 2014; SOUSA, 2009). Para Rustique-Forrester (2005, p. 2), políticas de responsabilização educacional esperam que "quando escolas, redes, professores e alunos são enquadrados como responsáveis por resultados e atingimento de metas, o ensino melhore e alunos tenham expectativas aumentadas".

As políticas de responsabilização podem ter como finalidade atingir, de forma agregada, a rede educacional e as escolas, ou, de forma mais individualizada, os professores (com incentivos docentes) e até mesmo os alunos, tendo consequências mais ou menos relevantes a depender de seus impactos e das formas de medir seus resultados.

Conforme já apresentado anteriormente, a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1990 e instituído em 1994 pelo governo federal brasileiro, deslindou os primeiros desenhos de avaliação e, consequentemente, de políticas de responsabilização por parte de alguns estados e municípios. Estudos como o de Lopes (2007), Brooke, Cunha e Faleiros (2011), Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016) e Perboni (2016) registraram esse fenômeno e analisaram crítica e comparativamente suas principais características e como os dados gerados pelas avaliações foram utilizados em seus diferentes contextos e para diferentes fins.
Com o surgimento da Prova Brasil e a expansão de sua aplicação/desenho e de seu uso – anteriormente com objetivos voltados para o diagnóstico e planejamento, agora também poderia monitorar o desempenho individual de todas as escolas públicas de nível fundamental, amplia-se os movimentos de divulgação dos resultados de desempenho escolares na perspectiva de prestação de contas dos serviços educacionais.

A ampliação dos movimentos de estados e municípios em relação ao desenvolvimento de políticas de responsabilização tem nova força a partir de 2005, através da implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) pelo Ministério da Educação e Cultura. Como destaca Fernandes (2007), o Ideb marca a política educacional brasileira e gera mudança nos critérios empregados na avaliação do trabalho escolar e dos responsáveis pelos sistemas de educação.

Considerando que este estudo tem como objetivo investigar como se dá o processo de articulação de políticas públicas brasileiras, tendo como foco as políticas de avaliação

educacional, destaca-se o estado do Ceará destaca-se como um dos pioneiros na elaboração e implementação de políticas de bonificação de responsabilização com base em resultados de desempenho de alunos (KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017; PASSONE; ARAÚJO, 2020; SCHNEIDER, 2017; SOARES; WERLE, 2018).

Essas iniciativas estão associadas, principalmente a duas políticas, que também se configuram como mecanismos de repasse financeiro e bonificação, sob coordenação do governo do estado: o Prêmio Escola Nota Dez, relacionado diretamente Programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic); e o repasse da Cota-Parte do ICMS, associado ao IQE. Ambos tomam como base o desempenho dos alunos cearenses no Spaece.

Desde a implantação do Spaece em 1992, o estado do Ceará vinha ampliando a divulgação e o uso de resultados educacionais para a elaboração de políticas educacionais, consolidando uma cultura de avaliação e gestão por resultados, com efeitos *low stakes* e *high stakes* (ARAÚJO, LEITE, PASSONE, 2018, p. 100).

O primeiro incentivo financeiro por parte do governo do estado foi o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio-Educação Básica de Qualidade no Ceará, que estava atrelado ao Projeto de Melhoria da Escola, medido pelo desempenho dos alunos de 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª Série do Ensino Médio no Spaece. De acordo com a Lei Nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002,

> Art. 2º. São objetivos do Prêmio:
> I - promover o reconhecimento público das escolas estaduais, por desempenho, nas questões ligadas ao processo de avaliação, através do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará - Spaece-NET;
> II - melhorar o ambiente das escolas, criando um clima de qualidade com repercussão nos resultados da atividade fim da escola;
> III - elevar o padrão de ensino público do Estado, visando propiciar melhores condições de educação à população cearense;
> IV - verificar a proficiência dos alunos em relação ao desempenho escolar e ao uso da ferramenta computacional.

Observa-se que, conforme exposto anteriormente, a criação do Prêmio busca operacionalizar a *accountability* escolar gerando, por meio do desempenho dos alunos, reconhecimento público das escolas estaduais, melhorar o clima de qualidade e ampliar a repercussão dos resultados.

O Prêmio oferecia bonificações em dinheiro para os membros das equipes das 100 melhores escolas, sendo que, para as 50 melhores escolas, o prêmio era de 100% do valor especificado, para as demais, era de 50%. Os alunos com melhores classificações também eram premiados, contudo a lei não especifica a natureza dessa premiação.

O Prêmio foi alterado em 2004, quando o estado do Ceará instituiu o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), Lei Nº 13.541, de 22 de novembro de 2004, que tinha por objetivos:

> Art. 4º. São objetivos do Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica –PMMEB:
> I - integrar alunos, pais, professores, funcionários e especialistas para a elaboração, execução e avaliação de Planos de Ação, a partir do Projeto Político Pedagógico – PPP, do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, e do Regimento Escolar – RE, focados no atingimento das metas;
> II - elevar a qualidade dos indicadores educacionais do Estado, tendo como referência o Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará – Spaece;
> III - melhorar o ambiente físico das escolas da Rede Pública do Estado do Ceará, estabelecendo padrões de adequação e qualidade;
> IV - melhorar a gestão das escolas da Rede Pública do Estado do Ceará, através da incorporação de conhecimentos e ferramentas de planejamento estratégico.

O PMMEB ainda instituiu o Selo de Qualidade da Educação Básica do Estado do Ceará para as unidades escolares participantes do Programa, que ocorria em dois níveis: Selo Certificação e Selo Escola Destaque do Ano. Os profissionais lotados nas 50 (cinquenta) melhores unidades escolares contempladas com o Selo Certificação (Redação pela Lei n° 13.665, de 20/09/05) recebiam uma premiação pecuniária não incorporável.

O Selo de Qualidade da Educação Básica manteve-se ativo até o ano de 2007, quando da criação do Índice de Qualidade Educacional, já tratado no item 3.2, que passou a servir como base para a distribuição de parte do ICMS pertencentes aos municípios.

O Ex-Secretário de Educação atribui a esse mecanismo de distribuição do ICMS, aliado à dinâmica de avaliação do Spaece, a velocidade com que o estado do Ceará melhorou seus os indicadores educacionais.

> Toda criança conta. Se tiver, assim, uma escolinha de localidade onde haja duas crianças para serem avaliadas, alguém vai lá avaliar. E por que isso? Porque, na verdade, esse é um fato pouco conhecido e que tem muito a ver com o ritmo com que o Ceará melhorou, essa medida de avaliação tem peso sobre a distribuição de ICMS sobre os municípios. (Ex-Secretário de Educação)
> [...]
> Um bom desempenho significa mais dinheiro de ICMS para o município. Por isso mesmo a gente entendeu que tinha que avaliar toda criança, porque a gente não podia dar abertura para que um município dissesse assim: Eu estou sendo prejudicado porque tem alguns alunos meus que não foram avaliados. E, também a gente já conhecia, dada a experiência de Sobral, a gente já conhecia a história de que os seres humanos são tentados a fazerem game. Então, em avaliações que tem consequências reais para a escola, para o professor, o game é previsível. Então, uma das formas de fazer game é aquela...

> Dar um jeitinho para as crianças mais fracas, aparentemente mais fracas, não frequentarem o dia da prova. (Ex-Secretário de Educação)

O estabelecimento do IQE, para os coordenadores da Coave, fez com que o Spaece se tornasse um elemento estratégico também na questão orçamentária do Estado do Ceará.

> E, na verdade, o Spaece, nesse caso, passa a ser um componente mais forte [na relação política com os municípios]. Porque ele vai gestar, vai dar origem ao IQE que é o Índice de Qualidade Educacional do município e ele é responsável do 18% da cota-parte. [...] É ele junto, o IQE e o IQI, que é saúde e meio ambiente também. Mas, os três, para fazer a cota-parte são 25%, 18% é só o educacional. [...] Aí ele vai ter o orçamento e vai ser muito forte no orçamento. Então, o Spaece acaba sendo, ele assume um posicionamento estratégico na questão orçamentária. (Coordenadora de Célula na Coave)

Em 2009, é criado o Prêmio Escola Nota Dez, através da Lei N 14.371, de 19 de junho de 2009, e disciplinado na Lei Nº 14.580, de 21 de dezembro de 2009, com regulamentação no Decreto 29.896, de 16 de setembro de 2009. Além desse, programas como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Prêmio Aprender pra Valer também foram disciplinados nesse ano e também estão "vinculados ao repasse de recursos atrelados ao desempenho dos alunos, premiação por mérito e bonificação como reconhecimento ao cumprimento de metas e melhoria no aprendizado do discente" (ARAÚJO, LEITE, PASSONE, 2018, p. 100).

Em 06 de dezembro de 2011, foi revogada a legislação anterior e aprovada a Lei Nº 15.052, com regulamentação no Decreto 30.797, de 29 de dezembro de 2011. E, em 15 de dezembro de 2015, essa legislação foi novamente revogada e aprovada a Lei Nº 15.923 de 15 de dezembro de 2015, em vigor regulamentada pelo Decreto 32.079/2016.

O Prêmio Escola Nota Dez é destinado às 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), voltado ao 2º ano, Índice de Desempenho Escolar - 5º ano (IDE-5) e Índice de Desempenho Escolar - 9º ano (IDE-9).

Relativamente aos resultados de alfabetização (IDE-Alfa), a cada ano, serão premiadas até 150 escolas, dentre as que tenham, no momento da avaliação do Spaece, pelo menos 20 alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental regular; tenham obtido média de IDE-Alfa situada no intervalo entre 8,5 e 10,0; tenham, no mínimo 90% de alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental, avaliados pelo Spaece. Os critérios de desempate buscam as escolas com maiores percentuais de alunos nas escalas mais altas de alfabetização. Com relação ao 5º

e 9º anos, mantêm-se a maioria das condições estabelecidas para o 2º ano, modificando apenas a média do IDE-5 e IDE-9, que deve estar entre 7,5 e 10,0.

As escolas premiadas por seu bom desempenho recebem um prêmio em dinheiro, no montante correspondente à multiplicação do valor de R$ 2.000,00 pelo número de alunos matriculados e o prêmio é repassado para as escolas em duas parcelas, a primeira correspondente a 75% do valor total devido à escola, e a segunda correspondente ao restante do valor de 25% e condicionada ao atingimento das metas das ações de cooperação técnico pedagógica estabelecidas entre as escolas cearenses.

Também são beneficiadas com Contribuições Financeiras, em igual número ao das escolas premiadas, as escolas públicas que obtiverem os menores resultados nas avaliações do Spaece de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, expressos respectivamente pelo IDE-5 e IDE-9, para implementação de plano de melhoria dos resultados de aprendizagem de seus alunos. Para estas é repassado, em duas parcelas de 50%, o valor de R$1.000.00, multiplicado pelo número de alunos matriculados nas escolas, condicionando tal contribuição ao objetivo de manter ou melhorar os resultados de aprendizagem de seus alunos com a colaboração da gestão das escolas que obtiveram melhores desempenhos.

Os recursos recebidos pelas escolas, somente podem ser utilizados em ações que visem à melhoria dos resultados de aprendizagem de seus alunos, de acordo com as orientações da Secretaria da Educação do Estado do Ceará. Para Araújo, Leite e Passone (2018, p. 101).

> Diante desse modelo de premiação, convém destacar que a versão do Prêmio Escola Nota Dez caracteriza-se por ser uma política *accountability* educacional de alocação de recursos, com base em resultados das avaliações do Spaece, com consequências fortes ou responsabilização *high stakes*, visto que a distribuição de recursos, condicionada ao melhor desempenho escolar, provoca a competição entre as escolas, a reorientação das práticas pedagógicas e a preleção de conteúdos curriculares de acordo com as matrizes das avaliações externas.

Para a Secretária Adjunta, a avaliação e os índices, associados às práticas de bonificação incentivam práticas cooperativas entre as escolas e buscam melhorar a equidade de resultados. Ressalta-se que essas avaliações, também são compreendidas por ela como um instrumento de monitoramento da área de gestão.

> Toda essa intervenção, digamos assim, nos municípios, na área de gestão, na área pedagógica era monitorada ano a ano pela avaliação. Inicialmente, só a avaliação do segundo ano, depois avaliação do segundo e do quinto. E temos avaliação do nono e do terceiro do Ensino Médio. Todas as avaliações

> censitárias. Então, essa avaliação tinha repercussões tanto do ponto de vista de política, a do segundo, a do quinto, essas, voltadas para os municípios.
> [...]
> Têm repercussões tanto para premiar escolas como para incentivar práticas cooperativas entre escolas. Entre as escolas mais bem avaliadas e as escolas com melhores resultados. A partir dos resultados das avaliações é feito um pareamento dessas escolas e elas ganham um prêmio e uma ajuda em dinheiro, no caso a apoiada. E elas têm que cooperar durante dois anos. E recebem a segunda parcela a partir do resultado do atingimento da meta, na avaliação. Os resultados da proficiência junto com o fluxo. E mais: um fator de ajuste que penaliza as escolas com percentual de meninos maiores nos piores níveis. Isso tudo é para o Ensino Fundamental e dirigido às redes municipais. Pela TRI. Essa proficiência, junto com o fluxo e mais uma terceira coisa – que não tem no Ideb – que é o fator de ajuste. Esse fator de ajuste é um fator de equidade. Ele busca, por exemplo, que todos os meninos estejam nos melhores níveis da escala. Então, é um indicador de equidade. (Secretária Adjunta de Educação)

Para ela, a premiação cria uma atmosfera de valorização do sucesso e da educação do estado. Ela considera esse movimento como uma decorrência da avaliação e da importância que esses resultados têm na rede e na opinião pública.

> Então, uma decorrência dos resultados dos Spaece é a premiação. Premiação e cooperação entre escolas. Outra decorrência dessa premiação é uma solenidade que é feita, que ela cria uma atmosfera. Uma atmosfera de valorização do sucesso da educação para o estado. É um grande evento, com presença do governador e tudo, para celebrar os resultados da avaliação, tanto dos municípios como das escolas. E isso cria um movimento de valorização da educação. É uma alimentação de uma atmosfera intangível. Todo ano. É uma celebração imensa assim. Vem gente do estado inteiro para isso. Então isso daí é uma decorrência da avaliação, que ela alimenta uma coisa assim: eu quero estar aí na frente. Eu quero ser bem-sucedido. E tem como mote os resultados da avaliação do Spaece. (Secretaria Adjunta de Educação)

Destaca-se, contudo, que tanto as ações advindas do Prêmio Escola Nota Dez, relacionado diretamente ao Paic, quanto do repasse da Cota-Parte do ICMS estão voltadas, principalmente, para o desenvolvimento e melhoria do Ensino Fundamental cearense, com foco nas redes municipais de ensino.

Para o Ensino Médio, foco deste estudo, as estratégias de bonificação estão condicionadas pelo Prêmio Aprender Pra Valer, Lei Nº 14.484, de 08 de outubro de 2009, que consiste na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do Ensino Médio, definidas pela Seduc CE, tendo por referência os resultados do Spaece.

Com relação aos alunos, a Lei N. 14.483, de 2009, regulamentada pelo decreto N. 32.584, de 18 de abril de 2018, institui a premiação com notebooks para alunos de 1ª e 2ª séries do Ensino Médio e do ano I da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e, em âmbito estadual, para os alunos da 3ª série e para os concluintes da EJA.

A quantidade de alunos a ser premiada nos 1ª e 2ª séries do Ensino Médio e do 1º ano da EJA tem variação de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Médio no ano de referência da premiação, tomando por base a matrícula registrada no Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola) ao final do ano letivo e é concedida tendo como critérios os maiores desempenhos acadêmicos de acordo com a avaliação escolar e a frequência anual igual ou superior a 80%.

Entre os alunos da 3ª série do Ensino Médio, são premiados até 4.000 indivíduos, incluindo os concluintes da EJA Médio, considerando o desempenho acadêmico na avaliação anual do Spaece e no Enem, em âmbito estadual.

O Coordenador da Codea explica que a política de bonificação, que prevê dar computadores aos estudantes, tem como intuito "bonificar a automotivação" dos estudantes, uma vez que esse é um "insumo intangível". Então, todos os alunos que alcançassem o nível adequado em Português e Matemática nas provas do Spaece receberiam o prêmio.

> É, a nossa política de bonificação está sofrendo agora nesse ano uma alteração, a gente tem bonificações para estudantes, que é que aquele insumo, que é um insumo intangível, que é o insumo da motivação do próprio estudante, sem necessariamente contar com a estrutura da escola, então, a gente tenta trabalhar na bonificação dos dois lados, bonificar a automotivação. É mais como estímulo para eles. A gente, quando começou a premiar computador, a medida era a mesma: alcançar o adequado tanto em Português quanto em Matemática. A gente premiou no primeiro ano, se não me falha a memória, 813 computadores. E já agora em 2015 nós premiamos 22 mil pessoas. (Coordenador da Codea GP)

De acordo com ele, foi necessário repensar essa política, pois ela não seria sustentável a longo prazo e, por outro lado, estava gerando desigualdade, uma vez que os estudantes de algumas escolas estavam concentrando o ganho do prêmio. Para ele, essa bonificação pensada para "automotivação" do estudante do EM não dialoga, necessariamente, com mudanças educacionais. Numa próxima etapa, deve ser elaborada outra frente de bonificação, que abranja toda a escola e o salário de todos os funcionários.

> Se 100% dos estudantes tirassem, em 2015, a nota adequada, todos ganhariam. Era para a totalidade. Nós estamos fazendo uma mudança, porque obviamente é insustentável, não dá para pensar nisso a longo prazo como se vão

> aumentando e a gente está estabelecendo uma medida porque também estava começando a gerar desigualdade, algumas escolas, os estudantes de algumas escolas estavam ganhando quase todos computadores, estava muito, porque não era uma cota por escola, mas era todos os estudantes que estudassem e tirassem a nota ganharia o computador, então, essa é uma perspectiva de bonificação para a automotivação do estudante, que não necessariamente dialoga com nenhuma mudança. E uma outra frente era, também, da bonificação para a escola se estimular para melhorar sua estrutura pedagógica, que aí sim era a bonificação salarial para todo o corpo docente de gestão, funcionários, todo mundo. Porque não é só para professor daquela turma, mas para todo mundo, 100% das pessoas que trabalham na escola ganham a bonificação. (Coordenador da Codea GP)

Ainda que essa nova bonificação, quando checado pela autora em 2020, ainda não estivesse implementada na rede, o Coordenador da Codea explica de forma sucinta quais parâmetros estavam, por eles, sendo considerados como relevantes para compor os critérios de premiação, de forma que não fosse intangível e, dessa forma, desestimulantes para os profissionais das escolas. Assim como os critérios estabelecidos para o Ensino Fundamental os novos critérios seriam pautados, ao menos em parte, pelo Índice de Desempenho Escolar do Ensino Médio.

> A gente está mudando as regras. Estamos mudando a regra agora em 2016. Aliás, a partir de 2017, já vai ter uma mudança que é, justamente, porque, assim, a gente tinha feito no primeiro desenho, e não ajustamos, um crescimento linear de 7 a 10%. Se a escola crescesse 7% em todas as disciplinas e tal, todo o corpo iria ganhar um décimo quarto, algo proporcional ao percentual de crescimento que elas tinham. E a disposição premia todas as escolas. É a mesma forma dos estudantes e todas as escolas, a partir de 7%. Mas, como era uma linha, um recorte linear não proporcional de onde a escola estava partindo, então, passou a ser desestimulante. Menos escolas estavam começando a ganhar a cada ano e estava não mais fazendo efeito, da bonificação. (Coordenador da Codea GP)

> A gente está mudando a medida, estamos com a legislação recente. Estão fechando, tem um decreto e agora entraram na portaria estabelecendo novos critérios para 2017. Ele vai ser baseado numa medida que a gente é muito... É uma medida da Seduc, mas muito também recebe referência para o circuito de gestão que é o IDE Médio, que é um Índice de Desenvolvimento do Ensino Médio, que usa a mesma medida do Ideb, que é pra criar metas para cada escola. A partir desse "Ideb" que elas vão ser metas variáveis e não aquele crescimento linear que é no modelo anterior. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea ressalta que, para ele, as políticas de bonificação, para terem os resultados esperados pelo gestor, precisam ser tangíveis aos profissionais submetidos a elas. Ao mesmo tempo em que ela serve de estímulo à determinadas práticas, quando os critérios de compensação não estão ajustados, os profissionais, mesmo engajados, não obtêm o reconhecimento pelo seu esforço e, dessa forma, a política tende a perder força.

> É, um pouco isso, não estava uma medida muito justa, porque, assim, essas políticas de bonificações têm um rigor, mobilização forte no início, e se as pessoas sentirem que, por mais que elas se esforcem elas não conseguem, ela reverte um pouco essa, então essa bonificação é um tema controverso, na literatura brasileira e mundial de alguma forma porque nem sempre ter bonificação é sinônimo de que você vai ter a mobilização necessária então a gente precisa sempre estar pensando qual é a melhor estratégia, porque de alguma forma, quando você tem um ciclo de gestões estabelecido, começa a ter um monitoramento, você cria uma rotina de trabalho mais intensa e a bonificação é muito um estímulo de compensação do esforço criado, estabelecido para não ficar somente o trabalho para ela, tem esse viés obviamente de estímulo mas ele também tem de compensação de um todo esforço que foi trabalhado. (Coordenador da Codea GP)

Na mesma linha, para o Ex-Secretário de Educação, a estratégia de bonificação criada para o Ensino Fundamental, pautada na distribuição de ICMS para os municípios e a forma como ela é calculada funcionou bem e apresenta-se de forma transparente para a comunidade escolar do Ceará. Já para o Ensino Médio, de acordo com ele, não foi possível estabelecer algo no mesmo sentido, de forma que os modelos de bonificação anteriormente pensados não foram adequados e o que está hoje não é considerado suficiente por ele.

> O que eu acho é que a estratégia para o Fundamental funcionou muito bem. Ela estava ancorada nessa história de distribuição de ICMS para os municípios e funcionou muito bem. Já a do Ensino Médio, a gente tentou criar um prêmio para as escolas de Ensino Médio do Ceará que não conseguimos criar a mesma relação de transparência entre os resultados da escola e os incentivos recebidos, sabe? A gente tentou várias maneiras... A mais razoável delas era comparar a escola com ela mesma... As escolas que, por exemplo, cresceram 7% na proficiência de um ano para o outro recebiam uma premiação e tal. Sinceramente, eu acho que a gestão e a avaliação do Ensino Médio são muito mais complexas. E a avaliação que nós temos hoje não é suficiente. (Ex-Secretário de Educação)

Os usos dos resultados das avaliações educacionais do estado do Ceará oferecem um terreno fértil para a reflexão sobre as possíveis ações de gestão e de ações pedagógicas desenvolvidas pelos governos subnacionais, seja para compreender como os resultados influenciam o desenho das políticas educacionais no cenário estadual e nacional, seja para investigar as práticas relativas à melhoria da qualidade da educação dos alunos das escolas públicas.

Ao atrelar a bonificação dada às escolas com maior desempenho a um trabalho em conjunto com escolas deficitárias, observa-se o estabelecimento de um regime de colaboração entre gestores escolares, estado e municípios, fato ainda pouco explorado por outras gestões estaduais.

3.5 Políticas de formação profissional e material didático

No que tange à formação dos profissionais da educação, o estado do Ceará tem tanto iniciativas próprias, em que o governo do estado elabora e coordena as atividades para professores da rede estadual e das redes municipais do estado (com destaque ao Paic), quanto iniciativas ligadas ao governo federal, como cursos de formação docente voltados à preparação dos alunos para o Enem.

Até 2018, essas ações de formação continuada ficavam a cargo de distintas coordenadorias dentro da Seduc, com destaque à Codea e Coave, e eram organizadas de acordo com a responsabilidade de cada célula. A partir de 2019 essas ações de formação profissional passaram a fazer parte das atribuições da Coordenadoria de Formação Docente e Educação a Distância (Coded), em funcionamento no Centro de Educação a Distância (CED). Essa coordenadoria tem por objetivo desenvolver, implementar e acompanhar a formação continuada dos professores da rede pública estadual de ensino do Ceará por meio das modalidades presencial, semipresencial e a distância, além de ofertar cursos de aperfeiçoamento complementar para os estudantes. A Coded também desenvolve, provê suporte, gera, amplia e recebe conteúdos e atividades de Educação a Distância (EaD).

A referida coordenadoria está organizada em três células: Célula de Formação Docente e Ensino a Distância (Ceded), Célula de Produção de Material Didático (Ceped) e Célula de Recursos e Soluções Tecnológicas para Educação a Distância (CETED), para articular a vertente pedagógica nas suas diferentes dimensões.

De acordo com o sitio eletrônico da Seduc[26], a oferta de formação profissional abarca diferentes modalidades – como educação profissional, educação em tempo integral, educação regular, educação indígena, educação quilombola, educação do campo, educação de jovens e adultos – e aposta no diálogo entre os pares, mediado pelo coordenador escolar e professores coordenadores de área (PCA), nas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede), nas Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefor).

Os projetos e programas voltados à formação docente atualmente em voga são: Análise das Categorias Geográficas da Educação Básica; Curso Práticas Metodológicas no Ensino de História; Curso de Formação em Astronomia para Professores; Curso de Introdução a Linguagem de Programação Java; Curso de Eletrônica e Arduino; Curso de Inglês para

[26] Acesso em: 04 ago. 2020

Iniciantes; Curso de Educação Financeira; Curso de Produção de Material Lúdico para o Ensino de Matemática; Curso de Extensão de Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça; Curso de Produção de Material Digital em EaD; Curso de Aperfeiçoamento em Didática e Metodologia para a Formação de Tutores em EaD; Curso de Formação Continuada em Educação de Jovens e Adultos; Direitos Humanos, Gênero e Sexualidade da Escola; Formação em Tecnologias Aplicadas à Matemática; e Curso Educação para as Relações Étnico-Raciais; e o Programa de Formação Continuada de Professores: Itinerários Formativos 2020.

Destaca-se os Cursos de Práticas Experimentais de Química, Biologia e Física Aplicadas ao Enem, o Curso de Introdução a Banco de Dados e o Curso de Formação em Elaboração em Itens, por sua associação direta com as avaliações externas, em especial o Enem, e o Ensino Médio.

À época das entrevistas realizadas, a Seduc, por meio da Codea, organizava formações para diretores (Codea Gestão Escolar) e para coordenadores escolares (Codea Gestão Pedagógica) quatro vezes ao ano. A perspectiva era de que houvesse formação entre pares, ou seja, os diretores e coordenadores tinham a possibilidade e a capacidade de replicar as formações dentro das escolas e trabalhar com suas equipes. As Superintendências, em sua rotina de atendimento e visitas às escolas, também poderiam demandar e realizar ações de formação de acordo com o que considerassem necessário. As parcerias com institutos e fundações também realizavam atividades de formação em serviço, dentro do escopo de cada projeto ou programa ao qual estavam associados.

> A gestão pedagógica faz uma formação um pouco mais, diria, de como materializar um dado em uma ação pedagógica, então como é que você pode, em que componente curricular você pode dar mais ênfase, dependendo da necessidade da escola, para ter um senso de foco para não ficar tudo importante, tudo precisa ser feito porque aí a escola pode ter dificuldade de operacionar a ação, então nosso trabalho é mais como contribuir para o coordenador escolar, para estar, a gente programa 4 formações ao ano, com um sistema de replicação, alguns coordenadores, as regionais escolhem para via Fortaleza, a gente faz um trabalho e eles retornam e fazem a formação com os pares, porque é uma dimensão que a gente também acredita que a formação entre pares, quer dizer, os coordenadores, alguns coordenadores apropriaram de algumas informações mais estruturadas e poderem eles próprios organizarem essas formações de aplicações nas grades (Coordenador da Codea GP)
>
> Com os coordenadores, a gente fez agora, porque assim, a gente considera os coordenadores como aqueles que vão formar inclusive seus pares e subsidiar os diretores na tomada de decisões estratégicas. Então tem duas dimensões, tem uma formação do jovem de futuro que é um parceiro com o Instituto Unibanco, uma parceria que é um circuito de gestão onde as escolas são formadas, diretores, então esse processo é coordenado pela gestão escolar, mas

> que fazem uma formação para elaborar um plano de ação em que os resultados é a referência para que as decisões sejam tomadas, do plano, então essa formação ela é mais consistente. [...] Cada diretor, cada grupo de gestor da escola faz o seu plano e esse plano a gente serve de monitoramento para que a superintendência possa acompanhar (Coordenador da Codea GP)
>
> Esse plano é anual, mas o monitoramento ele é de 15 em 15 dias, 1 mês. Então, ele é feito e os diretores recebem uma formação online com pessoas capacitadas também em cada regional, para poder orientar e elaborar, ajudar o diretor a elaborar esse plano e a monitorar esse plano, esse é um processo formativo. A gestão pedagógica faz uma formação um pouco mais, diria, de como materializar um dado em uma ação pedagógica. Então, como é que você pode– em que componente curricular você pode dar mais ênfase, dependendo da necessidade da escola, para ter um senso de foco, para não ficar tudo importante, tudo precisa ser feito, porque aí a escola pode ter dificuldade de operacionalizar a ação. Então, nosso trabalho é mais como contribuir para o coordenador escolar. A gente programa 4 formações ao ano, com um sistema de replicação, alguns coordenadores, as regionais escolhem para via Fortaleza, a gente faz um trabalho e eles retornam e fazem a formação com os pares, porque é uma dimensão que a gente também acredita que a formação entre pares, quer dizer, alguns coordenadores apropriaram de algumas informações mais estruturadas e poderem eles próprios organizarem essas formações de aplicações nas grades (Coordenador da Codea GP)
>
> Esses coordenadores fazem esse trabalho mais dentro da escola. A gente também dá as regionais uma prerrogativa para elaborarem formações específicas para os seus professores de acordo com o que eles identificam como mais estratégico. Elabora uma agenda, tem alguns que fazem formação sistemática para fazer matemática, outros de todas as áreas, aí eles vão observando os resultados e vão propondo isso. (Coordenador da Codea GP)

Com relação à formação de gestores e professores para a apropriação e compreensão dos dados das avaliações externas aplicadas na rede, o Coordenador da Codea apontou que, tanto a sua coordenadoria, quanto a Coave, se responsabilizavam pelas ações, cada uma com seu foco específico. De acordo com ele, desde 2007, quando o Spaece se tornou censitário, iniciou-se as ações de formação e, atualmente, a rede já tem uma cultura de dados em bom processo de consolidação, incorporado nos processos rotineiros das Superintendências.

> Um pouco mesclado, dependendo do tipo da formação. A formação de apropriação dos dados, a Coave puxa mais e aí é feito com a superintendência. A apropriação é como entender os boletins que divulgam os resultados. Nós tentamos fazer uma formação pedagógica considerando os dados, buscando cuidados, buscando como a escola pode mostrar um plano de inclusão daqueles que mostraram desempenho abaixo do adequado. Então, tem uma dimensão que é a da apropriação que aí as regionais, a Coave, coordena um pouco mais, que é da leitura do que o dado está trazendo. Nós tentamos pegar os dados e nos inspirar para elaborar uma formação para coordenadores escolares e, também, em alguma medida para professores, também inspirada nos dados, mas não necessariamente se apropriando dos dados porque isso já foi feito antes (Coordenador da Codea GP)

> Na verdade, fizemos mais intensamente em 2007, quando a gente começou a fazer [avaliação] censitária, que antes não era amostral. Nós, hoje, consideramos que essa questão de se preocupar com os dados e tentar consolidar é uma cultura em bom processo de consolidação na rede, então, a gente, hoje, não tem a mesma preocupação que tínhamos antes, da escola levar em consideração esses dados, porque a superintendência fez os trabalhos de forma rotineira. Então, isso, de alguma forma, está incorporado, adotado pelas gestões escolares que já consideram para as suas ações essas informações. Então, a gente não faz mais essa formação da apropriação de forma tão consistente como se fazia antes, a gente hoje tem uma plataforma online e as pessoas mais estratégicas acessam para tentar recapitular algumas questões que são importantes para serem trabalhadas. As formações que a gente promove pedagogicamente acontecem junto com a formação de coordenadores escolares, que tenta trazer esses dados mais para a tomada de decisões, então já é uma outra perspectiva que a gente faz. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea ressalta a independência das escolas e sua já adquirida competência de compreensão e utilização dos dados oriundos das avaliações externas, o que também já é validado pela literatura da área.

> É, a única coisa que eu enfatizo é justamente essa, a gente não processa os dados aqui para depois já mastigá-los. A gente processa minimamente para que os dados sejam entendidos e analisados, mas a gente distribui imediatamente, porque a gente trabalha com a perspectiva de quanto mais pessoas acessando as informações, mais ideias, mais criatividade a gente vai ter (Coordenador da Codea GP)

> A própria escola tem capacidade para fazer a compreensão, se nós acharmos que a gente pode acrescentar em algo ainda, aí a gente vai trabalhando. Eu considero as escolas– assim, é muito relativo falar de competência, mas assim, como a gente tem uma cultura de análise de dados e a superintendência atuando, muito focado na análise de dados, a gente tem uma confiança de que esses dados são vistos, é claro que no cotidiano você pode se deparar com um diretor, às vezes, não saber como está a situação, claro, mas de modo geral (Coordenador da Codea GP)

A então Secretária Adjunta aponta que, para a rede estadual, ainda não se tem uma política forte e estruturada de formação de professores, como, por exemplo, o Paic, e aponta um "vácuo" em relação a isso.

> Bom, primeiramente, a formação de professores, a gente tem mais direcionado à rede municipal e é tudo coordenado pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, chamada Copem. Uma política mesmo, forte de formação de professores das redes estaduais, nós não temos ainda. Eu acho que deveria ter, mas não temos ainda, essa proposta estruturada de formação continuada para professores da rede estadual para o Ensino Médio. O estado não tem, ainda bem, estruturada essa política de formação de professores. É assim uma coisa: é um vácuo ainda. (Secretária Adjunta de Educação)

No que tange aos materiais e livros didáticos, o governo do estado do Ceará adota o Programa Nacional do Livro Didático do governo federal. O Coordenador da Codea ressalva, contudo, o desafio de se unificar as ações da rede, uma vez que os materiais são diversos.

> PNLD que toda a escola faz a escolha. Assim, os livros didáticos passam por uma boa avaliação técnica. Eles diferem as vezes em conteúdo, informações, informações, às vezes, contraditórias, mas está dentro do jogo democrático das pessoas conhecerem o contraditório. Não há uma uniformidade, mas eles são avaliados para não fugirem, se eles têm uma boa referência científica, eles são aprovados. Então o Ministério [da Educação] tenta fazer um trabalho nesse sentido, mas isso afeta. A visão editorial de uma editora, às vezes, difere muito da outra. Eu, particularmente, não acho isso de todo ruim, mas dificulta políticas da rede para a unificação de formação de professores, porque, muitas vezes, quando você quer fazer uma formação mais vivencial, o professor está indo por um caminho e um colega dele do lado está indo para o outro. Então fica difícil você montar, a não que você tenha uma formação muito geral sobre metodologias mais abrangentes e não mais vivenciais. Então, de alguma, forma limita. Mas assim, eu acho que a escola fica mais à vontade dessa forma do que se ela tivesse um material próprio e único para toda a rede. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea conta de uma experiência de padronização dos materiais didáticos da rede, que aconteceu para o 1º semestre do 1º ano do EM. O material não teve boa aceitação dos professores.

> Nós fizemos uma tentativa [de ter um material único para toda a rede], dos seis primeiros meses do Ensino Médio, nós elaboramos um material, na época a gente chamou de “Primeiro aprender”. O nome “Primeiro aprender”, porque era no primeiro ano e era uma mensagem subliminar para dizer “primeiro o cara tem que aprender o que ele não aprendeu no fundamental, que era ler e escrever, para depois poder passar para o conteúdo convencional”. Então, a gente fez um material estruturado para ele rodar nos seis primeiros meses do ano logo para o ano que estava entrando no Ensino Médio. Era uma perspectiva de todos os professores trabalharem leitura mesmo nas suas disciplinas, então tinha material de física, só que não era fórmula, era o texto e sempre muito baseado nos textos de circulação da mídia, que eram textos que tinha uma perspectiva de o aluno fazer a leitura toda a aula, durante 6 meses, ler, escrever, interpretar, numa perspectiva de nivelamento, de fortalecer a própria ação dos códigos básicos da leitura, da matemática. Aí teve uma reação muito forte dos professores. Porque, assim, todo mundo é ciente que numa sala de aula você tem alunos, infelizmente, a maioria dos estudantes não consegue acompanhar o conteúdo, os professores sabem disso. Mas assim, nós vivemos uma grande peça, , é difícil explicar isso porque as pessoas sabem que não estão ensinando para a maioria, mas se tem dois aprendendo, as pessoas focam nos que estão aprendendo e não olham para turma não aprendendo. (Coordenador da Codea GP)

O Coordenador da Codea Gestão Pedagógica também aponta a existência de um documento vigente na rede chamado “Escola Aprendente”, um arsenal didático-metodológico voltado à

orientação do processo ensino-aprendizagem do Ensino Médio, baseado nas dificuldades relatadas pelos profissionais em sala de aula. De acordo com o site da Seduc CE, este é um material elaborado coletivamente por professores das escolas estaduais de Ensino Médio, técnicos da Seduc e professores universitários, no sentido de propor orientações curriculares que, sobretudo, privilegiem os princípios da contextualização e da interdisciplinaridade, assegurando a autonomia do professor e da escola, como preconiza a lei maior da educação brasileira, a LDB.

> A gente tem um documento que é chamado escola aprendente, ele é um documento que tem orientações gerais com cada componente curricular, ele sugere inclusive que conteúdos em cada período deveriam ser trabalhados, a gente observa que no final das contas, por mais que a secretaria se esforce pra orientar, a escola toma suas decisões muito unilateralmente, e todos os sistemas que tentaram brigar um pouco, ou elas tiveram que comprar o materiais unificados ou elas tiveram que, assim, querer forçar e geralmente perder essa, porque a escola é um universo muito peculiar, nós temos que ter a humildade em saber que a gente não está descobrindo a roda pelas escolas, as escolas desenvolvem um sistema educacional próprio, o que nos compete é primeiro admitir que as escolas tem autonomia pedagógica e o que nos cabe é criar um circuito de integração entre elas pra que elas não fiquem totalmente isoladas e construir um serviço de apoio para que elas funcionem melhor, bem melhor do que ela tem hoje. (Coordenador da Codea GP)

Apesar da nossa análise se concentrar nas relações estabelecidas entre o governo estadual e federal, no Estado do Ceará, muitas ações de formação profissional são coordenadas entre estado e municípios, as quais não podem ser desconsideradas, como, por exemplo, o Paic, já citado neste trabalho.

3.6 Relação da política do estado do Ceará com o governo federal

No que tange às articulações e relações estabelecidas entre o Governo Federal e o Governo do estado do Ceará, a Secretária Adjunta afirma a impossibilidade de os Estados brasileiros não estabelecerem relações com o Governo Federal, pois existem políticas vantajosas que podem ser implementadas.

> Não tem como não ter relação com o governo federal. Eles têm algumas políticas. E para gente é vantajoso. Eu considero que a gente tem um nível bom de autonomia aqui. Talvez tenha estado que seja bastante reativo, só fazem o que o governo federal indica. Mas a gente tem a nossa política definida, as nossas ações. Mas a gente tenta também se beneficiar. (Secretária Adjunta de Educação)

Ela usa o exemplo da escola em tempo integral, e do Programa de Alfabetização na Idade Certa e sua relação com o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa

> Por exemplo: a gente já estava com um trabalho aqui de organizar escolas de Ensino Médio em tempo integral. Já tinha começado anterior a esse apoio que o MEC está dando. E aí, depois, a gente se adequou para poder a gente receber o apoio financeiro, que é de nosso interesse receber. (Secretária Adjunta de Educação)
>
> Por exemplo, a gente já tinha a política de alfabetização de crianças. Toda estruturada, anterior ao Ministério. Mas como ele criou esse PNAIC, a gente tentou também se agregar. Embora muitas vezes a gente tenha que fazer assim, uma ginástica muito grande, porque às vezes vem engessado. E, por exemplo, no caso do PNAIC foi muita discussão com o Ministério. E atualmente a gente está com um modelo mais flexível, que é o que nos interessa. Ou a gente deixa a gente fazer a nossa lição de casa do nosso jeito. (Secretária Adjunta de Educação)
>
> Porque a responsabilidade, todo um resultado, que eu acho que nos credencia a continuar fazendo nossas ações da forma que já está acontecendo e que está dando certo. Mas no geral a gente se adequa. A gente participa de tudo. (Secretária Adjunta de Educação)

O Ex-Secretário corrobora com esta visão, para ele o governo federal brasileiro opera políticas uniformes para realidades muito diferentes. Com isso, essas políticas precisam ser adaptadas para que não haja impactos indesejados nas políticas em execução.

> A rede de escolas profissionais teve muito apoio do Governo Federal, inclusive, apoio financeiro para construir escolas, mas, às vezes, vamos dizer assim, a gente faz "apesar" do Governo Federal. Fizemos o que tínhamos que fazer, como o Governo Federal queria, porque era a única forma de receber a grana. Mas, na verdade, a gente queria fazer de outro jeito. Então esse é um problema. O Governo Federal ainda opera muito políticas uniformes pra realidades muito diferentes. E às vezes a gente precisa da grana e faz, mas, às vezes, chega a atrapalhar. É trabalhoso. (Ex-Secretário de Educação)

Ele apresenta como exemplo o caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), que tem o mesmo desenho para implementação em diferentes realidades.

> É um paradigma. E, sobretudo, é muito essa cultura de cima para baixo. Assim, "a gente faz e vamos formatar alguma coisa aqui e quem quiser entre na nossa" Por exemplo, o próprio Pnaic. O Pnaic no Amapá que tem 30%, 45% de crianças de terceiro ano que não tem o nível 1 da ANA. Ele não podia ser igual ao Pnaic de Santa Catarina que tem 5%, sabe? Aliás, Santa Catarina não precisa de Pnaic ou, se precisa, não é o Pnaic na forma que foi desenhado. Então pra uns, ele é inócuo, porque não é um problema, pra outros, ele é inócuo porque não tem os mecanismos de controle pra produzir o efeito que ele diz que quer produzir. (Ex-Secretário de Educação)

Esse exemplo corrobora os escritos de Di Giusto, Ribeiro e Vóvio (2021, no prelo) que estudaram implementação do Pnaic em territórios vulneráveis da cidade de São Paulo. Os dados da pesquisa apontam que, apesar da sobreposição de situações de desigualdade relacionadas às condições sociais que gera desafios específicos para a escola, não se observaram diretrizes, práticas ou materiais adaptados para responder a tais desafios, denotando ações padronizadas de um programa nacional que atinge múltiplas realidades.

> Promover alfabetização em meio a essa condição de sobreposição de desigualdades é reconhecida pelos agentes implementadores de nível meso, da localidade estudada, como um desafio. Não há, entretanto, relatos de adaptações de práticas relativas ao Pnaic devido ao fato de estarem atuando em territórios vulneráveis. Os relatos indicam a existência de uma compreensão, entre implementadores de nível meso, do impacto da vulnerabilidade social do território sobre a escola, como um problema "latente", que não chega a se converter em estratégias de implementação que apoiem os professores que lidam cotidianamente com tais situações. No que concerne ao enfrentamento das sobreposições das desigualdades que afetam os estudantes nesse território, os professores se percebem sozinhos, diante do seu difícil papel de burocrata de rua engajado, conforme aponta Lispky (2010), imerso nas contradições entre representações sociais desfavoráveis aos alunos e seu papel de responsáveis por sua aprendizagem.

O Coordenador da Codea Gestão Pedagógica aponta que, mesmo com a adesão do estado a muitas das proposições federais, sempre que um programa é apresentado ao governo do Ceará, é feita uma análise para verificar se aquela proposta tem relação com a forma com que o estado trabalho e enxerga a área da educação.

> Pedagogicamente tivemos o Brasil Profissionalizado, na educação profissional, temos o do tempo integral, principalmente, e temos o Proemi, que é o Programa Ensino Médio Inovador, e o Mais Educação, em alguma medida. Mas a gente sempre, antes de fazer adesão ao programa, verifica se isso combina que da mesma forma que a gente olha os parceiros caso não com o nosso modus operandi a gente também verifica se o ministério (Coordenador da Codea GP)

Para ele, o mais importante é a forma de atendimento às escolas tentando, enquanto Secretaria de Educação, se adequar às demandas por elas solicitadas. Ele não concorda com o modelo hierárquico de gestão presente nos modelos de administração pública vigentes, pois, segundo ele, quem entende da necessidade das escolas, é quem está na ponta. Dessa forma, ele critica a maneira como o governo federal desenha programas uniformes e, muitas vezes, deslocados das demandas regionais, para, com sua aplicação, distribuir dinheiro aos entes federados e condicionar suas práticas.

> Porque, assim, infelizmente o Ministério, as pessoas naturalizaram que as secretarias estaduais não precisam de forma humilde atender as escolas. A gente faz um sacrifício aqui diariamente para a gente não cair na tentação de achar, porque nós trabalhamos na Secretaria de Educação a gente se sentir superior ou demandantes de uma agenda educacional, assim, a gente bota a escola num centro, juntamente com o estudante a gente vai humildemente tentando se adequar às necessidades. Esse é um pensamento super, assim, de contramão de todos os modelos da administração pública que geralmente tem um comportamento hierárquico, de eu decido aqui e você cumpre lá. A gente entende que quem mais entende as necessidades são os diretores, professores, dos próprios estudantes. A gente criou a própria coordenação olhando para os sujeitos. Como é que dialoga com os sujeitos para absorver melhor isso? O Ministério não tem essa humildade de ter os estados como parceiros, assim, identificar demandas. "Olha, o parceiro tal está precisando mais desse insumo, e nós vamos dar o dinheiro para que eles possam administrar e eu vou verificar com eles". O ministério nosso agora, infelizmente, pega toda a grana, transforma essa grana em programas, faz um desenho, num desenho, um escopo e define e joga para o estado. O tempo integral é isso, o tempo integral eles ingressaram o modelo com algumas aberturas que os estados fazem adequações, mas o resultado que eles dão uma cota para os estados e os estados estão pegando uma escola, duas, três, tem estado que tem direito a 30, estão pegando 2, 3, ou nenhuma, então é desigual, quer dizer, os programas, eles geram desigualdade regional, entendeu? (Coordenador da Codea GP)
>
> Esses programas, em geral, têm objetivos definidos. Mas esses objetivos não são relacionados a fim, eles são objetivos de processo. Eles são de implementação, você não vai, por exemplo, medir assim, "eu quero até o final de 3 anos", os alunos, embora esteja previsto, vão além, eles ainda querem dizer como você vai fazer, então, em tempo integral, como o tempo integral vai ser, eles dizem como vai ser. Claro que a gente não é tão santo assim, obviamente, a gente influencia, pressiona as escolas a fazer um ajuste ou outro mas a finalidade é acertar no final da mente, a gente não vai brigar pelas miudezas assim, ah, por exemplo, a gente tem muitos serviços que as próprias escolas pedem, olha que incrível, pedem para que digam para que vão fazer com isso. Que é totalmente o oposto. Por exemplo, a gente tem um serviço chamado professor coordenador de área. Esse professor coordenador de área não tem uma lista de atribuições. Ele foi feito num tempo que a secretaria dava 10 horas semanais, o que esse cara vai fazer nas 10 horas semanais a gente diz mais ou menos, em linhas gerais, em diretrizes, mas o diretor com o coordenador é quem define o cotidiano dele. (Coordenador da Codea GP)
>
> É, a forma deles traduzirem o dinheiro que eles têm para passar para o estado é por meio de programas ou no dia a dia na escola, essas coisas. É um limitador. Nada contra os programas, mas eles não dialogam para todo o Brasil [...]. (Coordenador da Codea GP)

Devido à essa forma de desenho de programas do Governo Federal, muitos estados (ou municípios em caso referentes a eles) não conseguem se organizar para usufruir dos benefícios oferecidos pela União, o que faz com que alguns estados mais organizados em termos administrativos, como é o caso do Governo do Ceará, já se preparem para receber recursos que outros estados não absorveram, aumentando a desigualdade. O Coordenador da Codea aponta também a necessidade de o governo federal respeitar a autonomia administrativa dos estados,

pois programas com escopo e objetivos já delineados, apesar de ajudarem nas dinâmicas prestação de contas/*accountability*, não dialogam com as necessidades dos entes federados.

> No Ceará, por exemplo, eu estou aqui reclamando sem necessidade. Eu poderia estar dizendo que o programa está adequado porque todos os programas que a gente acha que tem rendimento a gente consegue. No caso, por exemplo, a gente tem direito a 30 escolas de tempo integral por ano. A gente vai a 40, 50, porque os outros estados não pegam, mas isso não é justo, mostra que não é assim que se desenha política pública. Você vai aumentar a desigualdade. O Ceará é um estado muito pobre e a quantidade de escolas que era destinada para aquele outro estado e a verba dele, que era a quantidade de escola por aluno, podemos incorporar. Então, você tinha direito a 30 (escolas) no primeiro edital, foi no final de 2016 para iniciar em 2017, tinha 30, a gente pegou 45, porque muitos estados tinham 30, pegaram 4, 5, 10. O programa não consegue gastar 100% do programado dele, mas isso é um exemplo de como não está justo. O programa, ele não é a melhor medida recrutativa em um país desigual como o nosso, o programa ele tem muitas limitações. É claro que um programa poderia contemplar isso, olha, vocês vão ter mais, vocês vão ter menos, claro, que se um programa for bem feito, mas assim, também respeitar a questão da autonomia administrativa, quer dizer, quando você tem um programa, você tem um escopo, você não está dialogando com as necessidades. (Coordenador da Codea GP)
>
> É claro que, às vezes, para prestar contas é mais difícil para confiança, porque a gente também vive no Brasil uma crise de confiança. E, também, é uma coisa que a gente tenta superar, temos muito problema, porque crise de confiança, as pessoas se relacionam desconfiando que o outro está lhe passando para trás, e esse é um comportamento do brasileiro. Infelizmente, ele está presente em educação, em qualquer lugar, você não confia que a pessoa tem, você não parte do princípio que a pessoa está querendo acertar, você parte do princípio de que ela está querendo me enrolar, aí você fica super em estado de alerta completamente, entendeu? Aí, eu estou falando isso, de Secretaria, Secretaria com escola, a gente passa grana, tem que passar, se for passar um dinheiro, tem que entender que a escola está com a boa vontade em fazer um investimento no melhor possível. Se eu passar muito condicionado, eu estou dizendo assim, eu não confio no que você vai fazer, então eu vou dizer para você o que você vai fazer. Quanto mais amarras, menos autonomia. E menos confiança, você está mostrando que tem menos confiança com o outro (Coordenador da Codea GP)

No que tange às avaliações em larga escala gestadas pelo governo federal, o Ex-secretário afirma que, apesar de não ser o caso do Ceará, tais avaliações e seus índices decorrentes são, muitas vezes, mais relevantes do que as estaduais.

> Segundo, tem um problema de cultura. Com exceção, não vou dizer com exceção do Ceará, mas, na verdade, os resultados estaduais têm pouca relevância porque a mídia... Se eu, Ceará, faço uma avaliação do Ceará, a própria mídia cearense não dá para essa avaliação a mesma importância que ela dá para a avaliação que o Governo Federal faz do Ceará. (Ex-Secretário de Educação)

Ele, contudo, relata os desafios encontrados para a efetiva utilização dos dados gerados pelas avaliações federais para gerenciar as escolas estaduais e suas práticas, principalmente pelo fato de, na maior parte das vezes, esses dados serem amostrais para as escolas do Ensino Médio.

> A nota da avaliação Inep, ela repercute muito mais do que a nota das avaliações estaduais no próprio Estado. O que acontece é que até o último [Saeb] do Ensino Médio era feita também uma mostra. Uma mostra que, digamos assim, você não vê a sua escola lá, na mostra. Que é essa a questão gerencial que nós usamos a estratégia de fazer a avaliação quase que no nível da saturação, porque para o gestor com quem eu quero conversar a nota média do Estado é uma abstração. Eu preciso da nota dele! E aí tem isso. Eu também [discuto], já disse algumas vezes, que a forma de calcular a mostra aleatória do terceiro ano também tinha um viés que poderia, não prejudicar, mas que poderia, sim, prejudicar a representatividade da mostra. Porque ela não era uma mostra de alunos respondentes, era uma mostra de escolas. (Ex-Secretário de Educação)

Outro ponto levantado pelos entrevistados é a automotivação e o quanto os alunos se sentem impelidos a participar das avaliações e a se dedicarem aos resultados. Nesse sentido, o Coordenador da Codea aponta o Enem e a possibilidade de acesso ao Ensino Superior como motivadores.

> Aí eu falo, principalmente, do ensino do estudante, a automotivação que nessas avaliações é o que conta, quer dizer, porque assim, um instrumento desse, o estudante pode muito bem não fazer com uma seriedade e essas são as limitações, é claro que, a gente não tem como comprovar o quanto isso impacta no desempenho. Por isso que a gente tem até dificuldade em saber se foi a motivação que fez os alunos aprenderem mais ou foi a premiação que fez o aluno se interessar mais, a gente não sabe ao certo o quanto foi da escola que melhorou ou quanto que o próprio estudante se esforçou mais para demonstrar. E o Enem acontece esse fenômeno, enquanto a gente está a 4 edições do Ideb rodando no mesmo indicador, que dá uma estabilidade, o Enem a cada ano a gente vem tendo mais alunos com nota média bem superior à do ano anterior, Então enquanto em 2011 a gente tinha 40% dos estudantes tirando nota acima de 450 em média, que a gente usa isso como a tela da certificação, 2 anos depois a gente já tinha 65%, quer dizer, não está parado, eles estão aprendendo, estão avançando. Mas a nota captada pelo Saeb não capta isso, nem pelo Saeb nem os principais. É claro que você requer muito mais análise, muito mais estudo, claro, estou falando de um elemento, mas assim, só para demonstrar que em tese, assim, os professores se preparam o ano inteiro e durante todo o Ensino Médio, nessa perspectiva do Enem (Coordenador da Codea GP)
>
> Não, ninguém se mobiliza para fazer algo que não entende, e, embora o Enem use a mesma referência que a da tri, a teoria da resposta ao item, mais as pessoas tem mais a sensação, tem a sensação de segurança porque infelizmente é sensação, porque ninguém compreende, não é um conhecimento popular como funciona a tri, claro que não é. Mas as pessoas se sentem mais apropriadas, é mais, embora não seja tão como, não é teoria clássica, se 80% é menor que 800, embora não seja sim, mas as pessoas se aproximam muito dessa medida. (Coordenador da Codea GP)

Pelo exposto, pode-se afirmar que o Enem é compreendido dentro da política educacional do estado do Ceará como um direito dos alunos e um "assunto de gabinete", destacando sua importância enquanto instrumento gerencial. Pela condição de dar acesso ao Ensino Superior, os entrevistados afirmam que o Enem mobiliza mais do que as demais avaliações, uma vez que seus resultados oferecem "recompensas" palpáveis aos alunos, e não servem apenas para subsidiar a política estadual. O Enem é transversal e ajuda a estabelecer uma cultura de avaliação no estado, inclusive, em termos de acesso à Universidade, uma vez que, devido ao seu formato, os alunos mais vulneráveis e pobres passam a disputar vagas com a classe média.

Observa-se, pelas entrevistas realizadas e pelos demais dados analisados, que a relação estabelecida entre governo federal e os governo estaduais – nesse estudo focamos no estado do Ceará, mas as análises podem servir como parâmetro para se pensar os demais entes da federação, inclusive municípios – é pautada na implementação de programas padronizados, no condicionamento de verbas relacionadas a alguns desses programas, na coleta de dados sobre aprendizagem dos alunos e no estabelecimento de índices e metas.

Fica clara a intencionalidade de condicionamento pelo governo federal das ações dos entes federados para o alcance de uma educação tida como de qualidade. Contudo, os programas elaborados apresentam grande amplitude e padronização, nem sempre contemplando a diversidade dos estados e municípios. Então, para alguns estados ou "assuntos", os programas podem ser ultrapassados, engessar os programas já existentes ou serem intangíveis. Da mesma forma, a não adesão de forma igualitária aos programas e projetos pode ampliar as desigualdades regionais.

No que tange às políticas de avaliação e a relação entre o estado do Ceará e o Governo Federal, observou-se um movimento paralelo de desenvolvimento de tecnologias e sistemáticas de avaliação, tendo ora o governo federal na vanguarda, ora o estado do Ceará.

A experiência do Saeb sendo gestada junto ao governo do Ceará, possibilitou que esse ente federativo tivesse conhecimento técnico para elaboração de avaliações externas e em larga escala, para interpretação dos dados e formação dos profissionais da rede para que tais dados fossem utilizados pelas escolas.

Também se observa que, com o incremento das políticas de responsabilização encabeçadas pela criação Ideb, que o estado do Ceará vai além, gerando novas formas de coleta de dados, de estabelecimento de metas e de monitoramento de resultados. Todas essas dinâmicas geram

políticas de bonificação e responsabilização dos atores escolares, sem atingir os profissionais de médio e alto escalão da Seduc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a alegação de interesse por parte do Estado em oferecer serviços segundo um modelo gerencial eficaz e eficiente, em especial, nos últimos 30 anos, observou-se significativa alteração nas práticas de avaliação da aprendizagem, em que o controle exercido pelo Estado sobre a avaliação da aprendizagem passou a ser feito mais diretamente. Nesse contexto, as avaliações em larga escala revelaram-se como um instrumento valoroso de regulação.

As iniciativas de avaliação educacional gestadas pelo governo federal brasileiro a partir dos anos 1990, ainda que com enfoques teóricos variados, realçaram o emprego da avaliação em larga escala como expediente de políticas educacionais, com ênfases diferenciadas no uso dos resultados dessas avaliações. Isso consolidou uma política de avaliação do governo federal, associada a disseminação de uma concepção de qualidade educacional ancorada, mesmo que não exclusivamente, em indicadores, índices e metas, elaborados com base nos processos de avaliação implementados, influenciando a elaboração de iniciativas de avaliação semelhantes em estados e municípios.

Buscou-se neste estudo, então, compreender a relação estabelecida entre políticas públicas educacionais brasileiras estaduais e nacionais, tendo como foco as políticas de educação, em especial as de avaliação em larga escala, desenvolvidas pelo governo federal e pelo estado do Ceará, considerando seus vários programas e ações específicos, e suas vinculações com a melhoria da qualidade da educação, tomando como eixo de análise o discurso da burocracia pública.

Para responder à pergunta de pesquisa: "Qual é a relação estabelecida entre políticas de avaliação educacional gestadas pela União e aquelas do governo do estado do Ceará, com vistas ao Ensino Médio, considerando os burocratas de médio escalão no processo de implementação dessas políticas?", intentou-se delinear a interface desses dois entes federados, em especial, no que tange às suas políticas de avaliação educacional, por meio do discurso de burocratas de médio escalão e de normativas legais. Considerando que a discricionariedade dos diversos atores em momentos de formulação e implementação de políticas públicas pode influenciar em sua consecução, essa decisão foi tomada na intenção de acessar com maior profundidade o potencial alcance destas.

O presente estudo de caráter qualitativo foi desenvolvido em três frentes distintas e complementares: **i) revisão bibliográfica** com foco nas discussões sobre concepções de estado,

políticas públicas, burocracia pública e avaliação educacional; **ii) análise da documentação oficial** que sustenta as avaliações educacionais do governo federal e do estado do Ceará, composta pelo ordenamento jurídico do Saeb, do Enem e do Spaece; e **iii) estudos de aprofundamento** no município de Fortaleza, conforme mencionado anteriormente.

As explorações realizadas no Capítulo 1 circundaram o uso da expressão "política de avaliação", devido à proeminência das avaliações em larga escala no cenário político nas últimas décadas. Também se explorou a noção de federalismo, buscando compreender de que forma tal dinâmica condiciona e estrutura as políticas de educação no Brasil, com influências sobre a própria política de avaliação; e, por fim, devido à importância dos atores estatais entre a formulação da política do estado e sua efetiva implementação, ainda foram apresentadas compreensões acerca dos burocratas públicos, dos diferentes níveis burocráticos e da discricionaridade destes nas etapas das políticas públicas.

Com relação à expressão "política de avaliação" e seu uso, ponderou-se que, por conta da relação da avaliação educacional com as políticas educacionais brasileiras, esse termo tenha aparecido com maior frequência na produção científica considerada. Isso foi alimentado, entre outras razões, pelo crescimento do número de iniciativas de avaliação em larga escala nos diferentes entes federativos, repercutindo, mesmo que de formas distintas, no âmbito organizativo e na agenda de ações das Secretarias de Educação.

A análise de conteúdo realizada revelou uma questão semântico-conceitual sobre a expressão "política de avaliação", com os sentidos e destaques, ou ausências, que circundam seu uso. No âmbito do estudo bibliográfico realizado, o pressuposto era de que, ao usar tal expressão, os textos apresentariam definições claras sobre ela, de modo que seria possível apreender como esta tem sido definida e caracterizada na literatura da área. No entanto, observou-se que a maior parte dos textos não apresenta definições diretas daquilo que intitulam como "política de avaliação".

Estudos anteriores já destacavam a multiplicidade de nomenclaturas utilizadas associadas à "avaliação de sistemas educacionais", o que também se evidenciou na presente exploração, de modo que nos artigos selecionados as expressões "avaliação de sistemas", "avaliação externa", "avaliação em larga escala", "avaliação do rendimento escolar", dentre outras expressões, foram encontradas dando a entender que seriam, na maioria dos casos, intercambiáveis, apesar de indicarem diferentes objetos, metodologias ou sujeitos avaliadores. Este aspecto também demonstra que a compreensão do próprio termo ainda está em disputa no campo.

Alguns autores trouxeram, em seus textos, compreensão de "política de avaliação" como sistemáticas de avaliação em larga escala já existentes ou assinalavam processos compostos por diferentes atividades interrelacionadas que garantiriam um fluxo de produção de informações, de análise, de julgamento e de decisões que podem oferecer suporte à elaboração e execução de políticas, ou programas ou ações.

Já outros autores não apresentaram uma definição de "política de avaliação", contudo, foi possível identificar três tendências nas abordagens realizadas nos textos, tendo a "política de avaliação": **i)** como sinônima das iniciativas de avaliação em larga escala; **ii)** como iniciativas de avaliação mais amplas em relação ao tradicional objeto que é a aprendizagem, que incluem objetos como instituições, currículo, docentes etc.; e **iii)** como componente de políticas educacionais que têm por objetivo a gestão de pessoal, como por exemplo a bonificação, o monitoramento da qualidade, como por exemplo o Ideb, e a criação de setores nas secretarias de educação incumbidos de organizar a avaliação educacional.

Também foram levantados, por meio das análises textuais, três elementos diretamente relacionados às "políticas de avaliação", quais sejam: **i) iniciativas de monitoramento de dados e de políticas educacionais**, que compreendem ações sistemáticas de medição e levantamento de dados para "controle" da qualidade da educação e para classificação de alunos em geral (aprovação, reprovação e conclusão da formação, além do acesso a outros programas e políticas); **ii) dispositivos e recursos de elaboração de indicadores, índices e metas**, com estratégias de difusão na comunidade escolar, que busca fornecer dados consistentes e comparáveis aos diversos atores educacionais; e **iii) organização de setores específicos de avaliação nas Secretarias de Educação**, com a finalidade de institucionalização de uma cultura avaliativa e reorganização do trabalho burocrático.

Para os autores dos artigos analisados, o estabelecimento de uma política de avaliação, e até de uma cultura avaliativa, está relacionado ao controle da qualidade da educação ofertada pelo Estado, a depender de sua definição, que buscará, por meio de levantamento de dados monitorá-la, incluindo a aplicação de provas. Destaca-se, contudo, que esse monitoramento pode tanto servir à perspectiva da democracia e da garantia da equidade educacional, quanto influir na homogeneização, redução do currículo e engessamento de práticas pedagógicas.

Parte dos autores ainda compreende "política de avaliação" na sua relação com outras políticas educacionais. Esse é um ponto sensível, pois pode-se identificar relação, enquanto subsídios para outra(s) política(s), ou subsunção em outra política. Os textos abrangem, comumente, as políticas de avaliação associadas **i) à gestão da e na escola; ii) à bonificação e**

responsabilização; iii) ao financiamento; iv) ao currículo e material didático; e v) à formação de profissionais da educação e ao trabalho docente.

Isto posto, coube-nos fazer algumas delimitações. Ao considerar que a política educacional seria um conjunto de ações, normativas e planejamento para os quais a educação é um objeto em destaque, esta política teria uma série de desdobramentos delimitados a partir do foco estabelecido (objetos e objetivos). Assim, a depender da abrangência e do uso da "política de avaliação" estabelecida, esta pode extrapolar suas funções, se relacionando com políticas educacionais de outras ordens como currículo, formação de professores e *accountabillity* educacional, ampliando seu papel na tomada de decisões. Cabe ponderar, então, a importância de se demarcar o objeto de uma política de avaliação, usando complementações que identifiquem seu objeto e seus objetivos dentro do recorte educacional.

Entende-se, dessa forma, que uma política de avaliação, de acordo com o objetivo estabelecido, deve ser composta por uma sistemática de coleta de dados, que pode contribuir com a elaboração de indicadores, índices e metas para subsidiar programas e políticas públicas, transformando-se, assim, num meio ou numa ferramenta para outras políticas. No caso da educação, o objeto da política de avaliação deve estar a ela relacionado e, para que tal política não extrapole suas funções e objeto, tomando roupagens de outras políticas educacionais ou de uma política de gestão, deve-se ter clareza de suas potencialidades e limitações. Considera-se que o Estado, por meio de políticas de avaliação educacional, implanta um projeto de governo por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade, tendo como foco ou eixo a avaliação.

Para ampliar esta compreensão da política, neste estudo fez-se necessário, ainda, explorar de que forma a organização do Estado brasileiro e a estrutura do regime federativo imposto por ele, com suas condições administrativas e financeiras, incidem sobre o planejamento e gestão das políticas públicas sociais, com foco para a educação, e como o trabalho dos atores governamentais impactam em sua caracterização e implementação.

No Brasil, a preferência pela adoção de políticas homogêneas no território nacional traz limitações e oportunidades particulares para o desenvolvimento de políticas educacionais nos diferentes níveis de governos, nas distintas camadas burocráticas e com mecanismos particulares de coordenação. Essa dinâmica é organizada e condicionada por uma estrutura política e administrativa composta por: a) um arcabouço jurídico-normativo; b) uma estrutura de planejamento da educação nacional; c) um sistema de avaliação de resultados; e d) por um sistema de interação governamental e social que envolve diversos atores e instituições com

capacidade política de interferência em processos decisórios e, portanto, também capazes de alterar desenhos políticos formulados nas instâncias centrais.

Isto posto, uma das hipóteses iniciais era de que os espaços de divergência entre as políticas de avaliação gestadas pelos estados e as sob responsabilidade da União residiriam em sua forma de implementação, o que se confirmou com a análise empreendida. Assumimos a existência de uma extensa cadeia de agentes com poder transformador, que atua entre o processo de formulação de políticas públicas – seja em nível federal, estadual ou municipal – e a implementação local dessas políticas.

Conforme já anunciado, neste estudo foram considerados dois dos três níveis burocráticos estabelecidos pela literatura de políticas públicas: a Burocracia de Alto Escalão e a Burocracia de Médio Escalão. A suposição, também confirmada ao longo das explorações, era de que, ao analisarmos a política de avaliação gestada pela BME do estado do Ceará, encontraríamos relações expressas com as políticas de avaliação sob os auspícios do governo federal, tendo como ponto de partida o estabelecimento de avaliações externas e em larga escala próprias. Essa política, todavia, foi modificada e influenciada pelos próprios atores da BME e pelos demais atores educacionais, de acordo com as compreensões e concepções gestadas no âmbito da política estadual.

Na sequência, com o intuito de aprofundar a compreensão temporal e descritiva das iniciativas de avaliação em larga escala que serviram como subsídio para as análises empreendidas nesta Tese, no Capítulo 2, foram explorados documentos e arquivos oficiais relativos ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), bem como algumas percepções dos atores da Burocracia de Médio Escalão cearense entrevistados. Foi formulada uma “linha do tempo” que inventariou e organizou as informações constantes nas legislações que regem tais iniciativas desde sua criação, até o ano de 2018.

Destaca-se que as três iniciativas de avaliação exploradas apresentam, em seus objetivos, o intuito de contribuir com o monitoramento de dados e de políticas educacionais, sendo colocadas como capazes de subsidiar diagnósticos mais precisos e se tornarem indutoras de mudanças nas práticas de gestão e de ensino, uma vez que são capazes de fornecer informações úteis sobre desempenho dos alunos, unidades escolares e redes de ensino, com outras informações sobre condições intra e extraescolares. De modo complementar, todas elas também são tidas como instrumentos de transparência governamental, por facilitarem a disponibilização de diversos dados de domínio público, e por fornecerem dados que possibilitam a elaboração

de diversos indicadores, índices e metas que orientam as demais políticas educacionais, sejam estaduais ou federais.

Com relação ao estabelecimento de políticas de bonificação e responsabilização com base nos resultados de avaliação, observou-se que estas se apresentam com maior força nos níveis estaduais ou municipais, devido à sua proximidade com tais resultados e seu maior nível de gestão da rede, enquanto as avaliações gerenciadas pelo governo federal teriam maior ação em políticas de financiamento e de acesso à programas públicos.

Especificamente, no que tange ao Enem, foram observados objetivos relacionados à seleção e formação profissional, seleção e mobilidade acadêmica, certificação de conclusão do Ensino Médio, acesso a diversos programas governamentais e autoavaliação. Acredita-se que, devido à possibilidade de promover o acesso ao Ensino Superior, o Enem ganha relevância junto aos alunos e professores, uma vez que seus resultados alcançam "recompensas tangíveis", como, por exemplo, uma vaga no Ensino Superior.

Apesar das diversas relações metodológicas e políticas estabelecidas entre as avaliações nacionais e estaduais, para os entrevistados as avaliações nacionais repercutem mais nas redes do que a avaliação estadual e geram maior engajamento da comunidade escolar. Contudo, eles destacam que a dificuldade e morosidade na divulgação dos dados coletados pelas avaliações nacionais ainda fazem com que os estados se debrucem na construção de iniciativas de índices muito semelhantes aos do governo central, porém com maior celeridade nos processos.

Por fim, no Capítulo 3, buscou-se compreender a organização e efetivação da política educacional cearense, com foco na política de avaliação desenvolvida para o Ensino Médio, bem como nas nuanças da relação estabelecida entre as políticas estaduais e a política do governo federal. As análises realizadas foram guiadas pelo levantamento e análise da literatura apresentados ao longo da Tese.

Ao investigar como as relações entre as políticas de avaliação dos entes federados são estabelecidas e quais componentes desta política são expressos pelos burocratas cearenses como relevantes para a consecução de seu trabalho, teve-se a intenção, também, de ampliar a compreensão sobre a discricionariedade desses atores na implementação das ações e o que eles compreendem por política de avaliação educacional.

Foram explorados os seguintes conteúdos: **i) Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007 a 2019)**, que trata da organização e reorganização dos quadros da Secretaria Estadual de Educação, com destaque à criação de uma Coordenadoria

voltada para a avaliação educacional; **ii) Indicadores, índices e metas**, que aborda a forma como a Seduc Ceará elabora seus indicadores, índices e metas educacionais, contemplando as sistemáticas de levantamento, manipulação e análise da dados educacionais; e **iii) Monitoramento de dados e de políticas educacionais**, que apresenta ações específicas com foco no monitoramento de dados da rede estadual e municipais e, consequentemente, no monitoramento das políticas educacionais gestadas pelo Estado; **iv) Políticas de bonificação, responsabilização e financiamento**, que aborda o modo como a gestão estadual estabelece tais políticas com base em dados educacionais, principalmente aqueles relacionados ao rendimento dos alunos na avaliação em larga escala estadual, o Spaece; **v) Políticas de formação profissional e material didático**, que trata das ações de formação e capacitação dos profissionais da educação desenvolvidas pela Seduc CE, bem como uma breve exploração dos materiais didáticos utilizados na rede; e **vi) Relação da política do estado do Ceará com o governo federal**, que explora como as articulações políticas entre governo federal e estadual, em especial aquelas de educação e avaliação educacional, são compreendidas pelos burocratas entrevistados.

Pela fala dos atores entrevistados, a organização da Secretaria de Educação do Estado do Ceará tem uma estrutura "semi-horizontal", permitindo maior autonomia e envolvimento dos profissionais de diferentes áreas e camadas hierárquicas em parte das decisões tomadas para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais. Pelo exposto, essa estrutura também afeta positivamente a qualidade técnica das ações desenvolvidas pela Seduc CE, uma vez que são realizados processos de coleta de informações diversas, tanto para subsidiar a formulação de agenda, quanto para implementar, monitorar e avaliar a eficácia e eficiência das orientações propostas, que contam com feedbacks realizados pelos burocratas de nível de rua, os representantes das Regionais (Credes).

Também se destaca que os entrevistados foram congruentes em seus discursos, apresentando concepções, métodos e sistemáticas de trabalho bastante próximas, o que demonstra alto grau de concordância entre os diferentes atores e, provavelmente, entre os demais escalões burocráticos.

Devido ao grande número de superintendentes e de gestores envolvidos nas ações, as estratégias de comunicação dos setores pedagógicos da Seduc são amplas, utilizam-se de redes sociais, e-mails e acompanhamento frequente das atividades. Também são elaborados banners para envio nos grupos de mensagem com informações acerca das atividades da área e com mensagens sobre os objetivos e metas da Seduc, focando em resultados. Esse comportamento demonstra a

importância dada ao fortalecimento da gestão e ao engajamento diário dos servidores das Credes e escolas com os objetivos, metas e resultados estipulados e esperados pela gestão central. Além de abrir um canal direto de comunicação com e entre esses atores, onde também são recebidas demandas e esclarecidas dúvidas, diariamente as metas e os objetivos comuns de trabalho da rede são retomados.

Outro ponto de destaque é a colaboração estabelecida entre a Seduc e os governos municipais cearenses, pois a relação com os municípios e a coordenação de suas atividades é vista pela gestão estadual como uma ação finalística. No âmbito desta cooperação, o estado busca apoiar os municípios na formulação e implementação de políticas voltadas para a garantia do direito de aprendizagem, colocando-se como corresponsável pelos resultados das redes municipais.

Em relação à avaliação e à possível política de avaliação gestada, o processo ocorrido no Ceará reforça a histórica associação da avaliação educacional com dinâmicas de investigação e aferição da qualidade educacional, a partir da coleta sistemática de dados de aprendizagem e de contexto. Apesar de a avaliação do processo educativo sempre ter existido nas ações estatais e nas escolas, essa política de avaliação se consolida quando tais dados passam a ser coletados diretamente pelo Estado, sem os professores ou a escola como intermediários, com o intuito de fomentar decisões e reformulações da política educacional. A criação da Coave, por sua vez, aponta para mais uma etapa de consolidação de uma cultura avaliativa na rede, com o estabelecimento de um setor dentro da Secretaria de Educação diretamente relacionado aos processos de avaliação. Temporalmente, o estabelecimento da Coave acontece próximo à consolidação da Prova Brasil e à criação do Ideb pelo governo federal.

A Coordenadoria lida, de forma geral, com a produção e sistematização de indicadores educacionais do estado do Ceará, e com a gestão e realização do Spaece. Além disso, busca consolidar os dados coletados e fornecer relatórios sistemáticos para a gestão governamental, para as escolas e para aqueles que trabalham diretamente com as escolas, com o objetivo de que a educação não seja “tratada de forma experimental”.

A Coave, além de acompanhar resultados de aprendizagem, também busca produzir evidencias sobre o contexto de atuação da Seduc, sobre o público-alvo das ações, sobre o desenho das políticas e seus arranjos de implementação, fomentando discussões sobre retroalimentação de políticas, nas suas diferentes etapas.

A coleta e análise de dados educacionais realizada pela Seduc CE é compreendida pelos atores entrevistados como fundamental para garantir que a mais ampla gama de profissionais da rede

se aproprie e utilize tais dados de forma pedagógica e contínua, inclusive com a oferta de formação continuada sobre avaliação educacional. Nesse quesito, destaca-se que as iniciativas nacionais têm pouca relevância, uma vez que tais dados, muitas vezes, são amostrais para o Ensino Médio e os dados produzidos no âmbito estadual apresentam uma consolidação mais rápida, proporcionando o desenvolvimento práticas pedagógicas e dinâmicas de avaliação da aprendizagem mais eficientes.

Com relação à garantia do princípio de equidade entre os alunos da rede cearense, ainda que com ressalvas, observa-se uma preocupação da gestão estadual expressa pela forma de elaboração dos índices educacionais estaduais e pela distribuição da cota-parte do ICMS. Ao longo do tempo, as políticas cearenses desenvolvidas com foco na equidade têm servido de base para o estabelecimento de políticas nacionais com a mesma preocupação. Como exemplo de políticas nacionais (re)formuladas com base no princípio da equidade e inspiradas nos desenhos cearenses, podemos citar o Pnaic e o processo de reformulação do Fundeb no ano de 2020.

Também, se destaca aqui que o uso dos resultados das avaliações educacionais do estado do Ceará oferece terreno fértil para a reflexão sobre como uma política de avaliação da aprendizagem pode extrapolar seus objetos e objetivos iniciais, uma vez que se embasam diferentes ações de gestão da rede, como, por exemplo, as diversas ações de bonificação e responsabilização de atores educacionais.

Sobre as articulações e relações estabelecidas entre o governo federal e os governos estaduais, destaca-se que, na visão dos entrevistados, há uma impossibilidade de que os governos estaduais e municipais brasileiros não estabeleçam relações com a União, uma vez que existem políticas vantajosas que devem ser implementadas. Dessa forma, faz-se uma necessária crítica aos desenhos uniformes dos programas educacionais gestados pelo governo federal pois estes, muitas vezes, estão deslocados das demandas regionais, fazendo com que parte dos entes federados não consiga usufruir de seus benefícios com a autonomia necessária para adaptá-los à sua realidade.

No que tange às políticas de avaliação e a relação entre o estado do Ceará e o Governo Federal, observou-se um movimento paralelo de desenvolvimento de tecnologias e sistemáticas de avaliação, tendo ora o governo federal na vanguarda, ora o estado do Ceará.

Também se observa que, com o incremento das políticas de responsabilização encabeçadas pela criação Ideb, que o estado do Ceará vai além, gerando novas formas de coleta de dados, de estabelecimento de metas e de monitoramento de resultados. Todas essas dinâmicas geram

políticas de bonificação e responsabilização dos atores escolares, sem atingir os profissionais de médio e alto escalão da Seduc.

Não se pretende, com as considerações acima expostas, desconsiderar a importância das avaliações externas existentes no país, tanto como instrumento de apreciação do trabalho e rendimento escolar pelas instâncias governamentais e administrativas do sistema, quanto como importante fomento às discussões relativas à aprendizagem no âmbito das unidades escolares. Contudo, deve-se ressaltar as limitações destas avaliações, bem como as limitações deste próprio trabalho de análise, para que se aprimorem as metodologias e as concepções empregadas, bem como se potencialize a dimensão formativa da avaliação e a torne acessível a todos os seus (possíveis) usuários.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Responsabilización por la competencia administrada. In: Luís Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunil Grau; Leonardo Garnier Rímolo; Oscar Oslak; Joan Prats i Catalá; Adam Przeworski (Org.). **La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Caracas: CLAD, 2000. p. 223-268.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-57.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2020.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. **Avaliação educacional**: características e tensões. Texto apresentado no Seminário Nacional Avaliação Escolar. Departamento de Especialistas da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Brasília, 16 maio 2013.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; MACHADO, Cristiane; ARCAS, Paulo Henrique. Avaliação externa e qualidade da educação: formação docente em questão. **Revista Diálogo Educacional**, v. 17, p. 1353-1375, 2017.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; CHAPPAZ, Raíssa de Oliveira; ARCAS, Paulo Henrique; BRAVO, Maria Helena de Aguiar. A centralidade das políticas de avaliação: apontamentos sobre iniciativas estaduais no contexto nacional. In: VI Seminário da Educação Brasileira, 2018, Campinas. **Caderno de programação e resumos do VI Seminário de Educação Brasileira**: Cenário econômico e político mundial e tensões contemporâneas na educação. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2018. p. 42-42.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS; Paulo Henrique; BRAVO, Maria Helena de Aguiar; CHAPPAZ, Raíssa de Oliveira. Avaliações externas estaduais no contexto do Saeb: problematizando objetivos e justificativas. In: XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2019, Curitiba. **Anais…**, 2019.

ALFLEN, Adriana Ferreira Martins; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski. A experiência cearense que inspirou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 53, p. 246-260, 2018.

ALFREDO, Francisco Caloia; TORTELLA, Jussara Cristina Barboza. Avaliação da aprendizagem na formação de professores em Angola. **Roteiro**, Joaçaba, v. 37, n. 2, p. 191-210, jul./dez. 2012.

_____. Avaliação da aprendizagem: Concepções e prática na formação de professores em Angola. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 246-271, abr./ago. 2013.

ALMEIDA, Luana Costa. Quando o foco passa a ser o resultado na avaliação externa em larga escala: Evidências de uma rede. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, e.233713, p. 1-17, 2020.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

AMARO, Ivan. A (in) visibilidade da escola: implicações das avaliações externas no contexto escolar. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 23, n. 43, p. 24-43, maio/ago. 2013.

_____. Avaliação em larga escala e qualidade: dos enquadres regulatórios aos caminhos alternativos. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 22, n. 48, p. 462-479, maio/ago. 2016.

ARAÚJO, Karlane Holanda; LEITE, Raimundo Hélio; ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Prêmios para escolas e professores com base no desempenho acadêmico discente: a experiência do estado do Ceará (Brasil). **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 303-325, jan./abr. 2019.

ARAÚJO, Karlane Holanda; LEITE, Raimundo Hélio; PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Política de accountability educacional no Estado do Ceará: repercussões nas dinâmicas pedagógicas. **Revista Teias**, v. 19, n. 54, p. 95-113, jul./set. 2018.

ARAÚJO, Abelardo Bento; SILVA, Maria Aparecida. O lugar do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) na busca pela qualidade da educação no Brasil. **Roteiro**, Joaçaba, v. 36, n. 2, p. 205-224, jul./dez. 2011.

ARCAS, Paulo Henrique. **Implicações da progressão continuada e do SARESP na avaliação escolar**: tensões, dilemas e tendências. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

ARCAS, Paulo Henrique.; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helena de Aguiar; CHAPPAZ, Raíssa de Oliveira. Avaliações externas estaduais no contexto do Saeb: problematizando objetivos e justificativas. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva (Org.). **Regulação, avaliação e qualidade da educação:** agendas e realidades locais. Brasília: Anpae, 2019. (Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação). p. 225-229.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 95, p. 38-57, 2013.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogerio. **Os estados nas federações**: tendências gerais e o caso brasileiro. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. (Texto).

AZANHA, José Mário Pires. O Enem: afinal, do que se trata? **Jornal da USP**, São Paulo, n. 563, p. 2, 20 a 26 ago. 2001.

_____. Avaliação escolar, algumas questões conceituais. In: AZANHA, José Mário Pires. **A formação do professor e outros escritos**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006. p. 139-150.

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 738-753, set./dez. 2012.

BASSO, Flávia V. **Uso dos resultados do Saeb/Prova Brasil na formulação de políticas educacionais estaduais**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

BATISTA, José Marques et al. Os reflexos dos resultados da avaliação em larga escala nos repasses da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses. In: VI Congresso Nacional de Educação, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2019.

BAUER, Adriana. Estudos sobre Sistemas de Avaliação Educacional no Brasil: um retrato em preto e branco. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 5, p. 7-31, 2012.

BAUER, Adriana; REIS, Adriana Teixeira. **Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: 1988-2011. Trabalho apresentado na 36ª Reunião da Anped. Goiânia. 29 set. a 02 out. 2013.

BAUER, Adriana.; SOUSA, Sandra Zákia.; HORTA NETO, João Luiz; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. In: **37a. Reunião Anual da Anped**, 2015, Florianópolis. 37a Reunião anual da ANPED, 2015. p. 1-18.

BIASUS, Sonia Teresinha; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): os caminhos das políticas pública educacionais nacionais do ensino médio. **Educativa**, Goiânia, v. 17, n. 1, p. 223-252, jan./jun. 2014.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata Mirandola; BRETTAS, Gabriela Horesh; CANATO, Pamella de Cicco. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, e0003, p. 1-28, July 27, 2017.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano. **Tempos de avaliação educacional**: o Saeb, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

_____. Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 43-60.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano; BESSA, Nissia; FRANCO, Creso (Org.). **Avaliação da educação básica**: pesquisa e gestão. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 303-319, 2008.

BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. Avaliação institucional na escola pública: os (des)caminhos de uma política educacional. **Educar em Revista**, Curitiba, ed. esp., n. 1, p. 55-74, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____. Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 246, p. 20.767-20.768, 28 dez. 1994.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei N°. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 27833, 23 dez. 1996.

_____. Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria Nº 931, de 21 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 17, 22 mar. 2005.

_____. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 7, 21 jun. 2007.

_____. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei Nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 18 nov. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): relatório pedagógico 2011-2012. Brasília: **O Instituto**, 2015. 240 p.

_____. Decreto Nº 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 02 jul. 2018.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar. **Sistema de avaliação e avaliação de sistema**: explorações e delimitações conceituais. 60 p. Monografia (Licenciatura em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar. **Enem e o percurso histórico do conceito de avaliação**: implicações das e para as políticas educacionais. 95p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n. 2, p. 17-79, nov. 2011.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália; FALEIROS, Matheus. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**: relatório final. Belo Horizonte: Game/UFMG; Fundação Victor Civita, 2011.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio; BORGES, Regilson Maciel. Avaliação em larga escala na Educação Básica: usos e tensões teórico-epistemológicas. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 28-58, jan./mar. 2020.

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p.22-43, jan./abr. 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009.

CARVALHO, Cynthia Paes; OLIVEIRA, Ana Cristina Prado; LIMA, Maria de Fátima Magalhães. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-76, set./dez. 2014.

CASTILLO ARREDONDO, Santiago; DIAGO, Jesús Cabrerizo. **Práticas de avaliação educacional**: materiais e instrumentos. São Paulo: Editora Unesp, 2009. 392 p.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. 308 p.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Modelo federativo brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais. In: III Congreso Ibero-americano de Política y Administración de la Educación, 2012, Zaragoza. III Congreso Ibero-americano de Política y Administración de la Educación, **Anais...** Zaragoza: Conservatorio de Zaragoza, np. 2012.

CEARÁ. Lei Nº 13.541, de 22 de novembro de 2004. Institui o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica – PMMEB, nos estabelecimentos de ensino da Rede Pública do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 24 nov. 2004.

_____. **Mapp Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado**. Secretaria do Planejamento e Gestão. 2011. 58 p. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Procedimentos-sobre-o-MAPP.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. Portaria Nº 998/2013-GAB. **Fortaleza**: Secretaria da Educação do Ceará, 2018. Disponível em: http://www.spaece.caedufjf.net/portaria-09982013-gab/. Acesso em: 15 jan. 2018.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CERQUEIRA, Leonardo Meirelles; GONZALEZ, Wânia; BERNADO, Elisangela da Silva. Política de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro: repercussões na gestão escolar e no currículo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 676-692, set./dez. 2016.

CHAPPAZ, Raíssa de Oliveira. **A Prova São Paulo e as tensões das avaliações externas**: diálogos com o currículo oficial da rede municipal de ensino de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

CHAPPAZ, Raíssa de Oliveira. Avaliações externas estaduais: a formulação de iniciativas próprias e casos na contramão da influência da política federal. In: Congresso Nacional de Avaliação em Educação Da Educação Básica à Educação Superior: Avaliação, formação de professores e o direito à Educação, V CONAVE, 2018, Bauru. **Anais...** Bauru: CECEMCA/UNESP, 2019. p. 1-14.

CHIAPINOTO, Fabiane Volpato; GOMEZ, Simone da Rosa Messina; LUNARDI, Elisiane Machado. Estado do conhecimento sobre avaliação em larga escala e gestão educacional. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 15, n. 1, p. 120-142, jan./abr. 2020

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia; MONTE, Ana Lidia Lopes do Carmo; VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas de avaliação externa e suas interfaces com as ações municipais: o caso de cinco municípios cearenses. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 26, p. 1-21, jul. 2019.

COSTA, Francisco José da; FREITAS, Nádia Cristina Ribeiro; AZEVEDO, Márcia Roberta Silva. O apoio da Superintendência Escolar aos gestores escolares do Ceará durante a implantação do ensino remoto: uma análise sob a ótica dos gestores da Regional Crede 3, Acaraú. **Regae**: Rev. Gest. Aval. Educ., Santa Maria, v. 10, n. 19, e61863, p. 1-12, 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.

DAHL, Robert Alan. **Democracy, identity and equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. Desvios na Implementação da Política de Avaliação da Aprendizagem e sua Associação com as Condições de Trabalho na Escola. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 18, n. 38, p. 41-83, set./dez. 2007.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Cláudia Lemos. A implementação do Pnaic em território vulnerável no município de São Paulo. **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, 2021. (No prelo)

DINIZ, Eli. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, p. 18-21, 2012.

ESTEBAN, Maria Teresa. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 51, p. 573-592, set./dez. 2012.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERREIRA, Rodrigo R. **Avaliação de necessidades de aprendizagem no trabalho**: proposição e exploração de um modelo. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na era Lula**: retorno ao desenvolvimentismo? [S.l]: Rede Desenvolvimentista, 2012. (Texto para Discussão, n. 4).

FRANGELLA, Rita de Cássia Prazeres; CAMPOS, Maria Cristina Rezende de. Autoavaliação institucional: outros sentidos de avaliação (im)possíveis? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 74, p. 558-587, maio/ago. 2019.

FREITAS, Dirce Ney Teixeira de. A avaliação educacional como objeto de recomendações internacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores Associados, 2007a.

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007b.

FUSTER, Danilo André. Burocracia e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da Prefeitura de São Paulo. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2016, Brasília. **Anais…** Brasília, 2016. p. 1-22.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. A Gestão da Educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Org.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 39-58.

GARCIA, Paulo Sérgio; BIZZO, Nelio; Sanny Silva da. Políticas de avaliação e o desenvolvimento profissional do professor de Ciências. **Educação**, Santa Maria, v. 44, p. 1-24, 2019.

GILSON, Rosane B. A. **Saerjinho**: desafios e conquistas na busca por uma educação de qualidade para o estado do RJ. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização Pós-Fundef. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOMES, Alex de Oliveira; FERNANDES, Suzana dos Santos. O Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE): indicadores de desempenho e aprendizagem. **Educação**, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 56-66, jan./abr. 2019.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Alfabetização na idade certa**: garantir a aprendizagem no início do ensino fundamental. Brasília: Consultoria Legislativa. 2013.

GUSMÃO, Joana Buarque; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, v. 1, p. 9-34, 2011.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 23 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 30).

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Porto Alegre: FCE-UFRGS, 2011. (Texto para Discussão Decon, n. 1).

HYPOLITO, Álvaro Moreira; IVO, Andressa Aita. Políticas curriculares e sistemas de avaliação: efeitos sobre o currículo. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, n. 11, v. 2, p. 379-392, ago. 2013.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HORTA NETO, João L.; JUNQUEIRA, Rogério D.; OLIVEIRA, Adolfo S. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; RIBEIRO, Eduardo; OLIVEIRA, Luisa Xavier de. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez". **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 804-846, set./dez. 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; ANDRADE, Felipe Macedo; CERDEIRA, Daiana Gomes; ROSISTOLATO, Rodrigo Pereira da Roca; ALMEIDA, Andréa Batista. Escolas em foco: análise e uso de dados educacionais no município do Rio de Janeiro. In: **IX Reunião da ABAVE**, 2017, Salvador. PNE e a Avaliação Educacional, 2017.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; RIBEIRO, Eduardo; OLIVEIRA, Luisa Xavier. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez". **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 804-846, set./dez. 2017.

LEITE, Sergio Pereira (Coord.); FLEXOR, Georges; MEDEIROS, Leonilde; DELGADO, Nelson; MALUF, Renato. **Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil**: uma ênfase no papel dos *policymakers*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006. (Relatório de Pesquisa).

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, A. C. Ciclo de Avaliação da Educação Básica do Ceará: Principais resultados. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 38-58, set/dez. 2012.

LIMA, Thiago Salgado Vaz; D'AGOSTINI, Adriana. Avaliação externa na rede municipal de Florianópolis: amestramento do trabalho docente pelo capital. **Roteiro**, Joaçaba, v. 44, n. 3, p. 1-26, set./dez. 2019.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. [S.l.]: Russell Sage Foundation Publications, 1980.

LOPES, Valéria Virgínia. **Cartografia da avaliação educacional no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20-49.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

_____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Ana Carolina; CAVALCANTE, Sergio; FERREIRA, Daniela Damiati; BONAT, Juliana. Por uma agenda brasileira de estudos sobre

implementação de políticas públicas. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, p. 779-816, out./dez. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. **Agentes de implementação**: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. Trabalho apresentado no 28th International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. **Radiografia da alta burocracia federal brasileira**: o caso do Ministério da Fazenda. 1998.

LUKAS MUJIKA, José Francisco; SANTIAGO ETXEBARRÍA, Karlos. **Evaluación educativa**. 2. ed. Madrid: Alianza, 2009.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 3, p. 667-680, set./dez. 2015.

MADAUS, George F. The influence of testing on the curriculum. In: TANNER, Laurel N. (Ed.). **Critical issues in curriculum**: Eighty-Seventh Yearbook of the National Society for the Study of Education. Part I. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988. p. 83-121.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Germano; LIMA, Diva; FARIAS, Maria Adalgiza. Política de avaliação educacional no Estado do Ceará: histórico dos programas de avaliação da Secretaria de Educação Básica do Ceará (Seduc). **Tópicos Educacionais**, Recife, n. 2, p. 54-75, jul./dez. 2013.

MAIA, Eridan Rodrigues; OLIVEIRA, Marcia Betania de. Formação de gestores escolares cearenses no contexto das parcerias público-privadas. **Revista e-Curriculum**, v. 17, n. 4, p. 1604-1625, 2019.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão de redes de cooperação na esfera pública**. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

MARTINS, Marcus Leonardo Bomfim; GABRIEL, Carmen Teresa. Conhecimento histórico escolar: fixações de sentidos a partir de uma política de avaliação no Rio de Janeiro. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 693-713, set./dez. 2016.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. As Políticas de Avaliação da Educação Básica e o Trabalho Docente. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 22, n. 48, p. 442-461, maio/ago. 2016.

MELLO, Liliane Ribeiro de; BERTAGNA, Regiane Helena. Tensões do SAEB e do IDEB para a educação de qualidade como direito. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 58, n. 58, e-20950, p. 1-24, out./dez. 2020.

MENDES, Juliana Camila Barbosa; FRANGELLA, Rita de Cássia Prazeres. “Avaliação: te olhei por um monóculo e enxerguei a prova”. **Roteiro**, Joaçaba, v. 39, n. 2, p. 331-346, jul./dez. 2014.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 10, n. 19, p. 77-90, jan./jun. 2016.

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, set./dez. 2018.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Condições de trabalho docente: novas tessituras das políticas de avaliação para a qualidade. **Educação**, Santa Maria, v. 39, n. 1, p. 215-228, jan./abr. 2014.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v 23, n 1/2, p. 7-23. 1988.

NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. Tradução de Carlos Roberto Winckler. **Indicadores Econômicos**, v. 36, n. 4, p. 1-8, 2009. [Original 2008]

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação básica e o PNE/2011-2020: Políticas de avaliação democrática. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 91-108, jan./jun. 2010a.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola? **Caderno Fundamentos – Ideias, escola, saberes e fazeres**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2010b.

OLIVEIRA, Luisa Xavier; FRANÇA-CARVALHO, Antonia Dalva; TAVARES, Andrezza Maria Batista do Nascimento. Política de responsabilização escolar (accountability school) e formação de professor: cenários e atores na avaliação educacional brasileira. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 4, p. 2049-2065, out./dez. 2020.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 29, p. 147-168, nov. 2007.

PALOTTI, Pedro; CAVALCANTE, Pedro. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de estado no Brasil e em perspectiva comparada. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 161-184.

PALUMBO, Dennis. A abordagem de políticas públicas para o desenvolvimento político na América. In: SOUSA, Eda C. B. Machado (Org.). **A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação**: leituras complementares. Brasília: MEC/Unb, 1998. p. 35-62.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 152, p. 424-448, jun. 2014.

PASSONE, Eric; ARAÚJO, Karlane Holanda. Dispositivo de avaliação educacional do Ceará: a (in)visibilidade dos estudantes deficientes. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 136-159, jan./mar. 2020.

PAULINA, Iracy. **10 ações para a rede**. Nova Escola, São Paulo, v. 28, 2015. Disponível em: https://novaescola.org.br/conteudo/7500/10-acoes-para-a-rede. Acesso em: 10 ago. 2020.

PERBONI, Fábio. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2016.

_____. Tendências e convergências das políticas de bonificação vinculadas às avaliações externas e em larga escala nas redes estaduais de educação. Trabalho apresentado na 38ª Reunião da Anped. São Luis. 01 out. a 05 out. 2017.

PEREIRA, Antonio Elival. **O papel do Superintendente Escolar como apoio à gestão das escolas de Ensino Médio no município de Iguatu-Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2013.

PEREIRA, Talita Vidal; OLIVEIRA, Roberta Avoglio Alves. Juvenilização da EJA como efeito colateral das políticas de responsabilização. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 71, p. 528-553, maio/ago. 2018.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**: **an International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

PIRES, Roberto Rocha. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, p. 147-187, jan./jun. de 2009.

PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, Roberto Rocha. Burocracias, Gerentes e suas "Histórias de implementação": Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PIRES, Roberto Rocha. O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua Influência nas Políticas Públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 185-206.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais e políticas de desenvolvimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. (Textos para Discussão, 1940).

PIRES, Roberto Rocha; LOPEZ, Félix Garcia; SILVA, Fábio de Sá e. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas: v. 3. Brasília: IPEA, 2010. p. 661-688.

PIUNTI, Juliana Cristina Perlotti; ANUNCIATO, Rosa Maria Moraes. Exame Nacional do Ensino Médio: política educacional ressignificada por professores de uma escola pública. **Educação em Foco**, Belo Horizonte, ano 21, n. 34, p. 243-262, maio/ago. 2018.

QUEIROZ, Luiz Miguel Galvão; VALE, Cassio; SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A Educação Pública Básica no Pará na ótica do Sistema Paraense de Avaliação Educacional – SISPAE. **Educação: Teoria e Prática,** Rio Claro, v. 28, n. 59, p. 566-582, set./dez. 2018.

RIBEIRO, Cintya Regina. Pensamento e sociedade: contribuições ao debate sobre a experiência do Enem. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 443-460, abr./jun. 2014.

RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 42.793, de 06 de janeiro de 2011. Estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da secretaria e estado de educação do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 07 nov. 2011.

ROCHA, Ana Angelita da; RAVALLEC, Carmen Teresa Gabriel Le. Enem nos documentos: uma leitura pós-fundacional da reestruturação do Exame em 2009. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03, p. 1693-2018, out./dez. 2014.

ROSISTOLATO, Rodrigo; PRADO, Ana Pires. Os profissionais da educação e as avaliações externas de aprendizagem: uma comparação entre Rio de Janeiro e Duque de Caxias. **Roteiro**, Joaçaba, v. 39, n. 2, p. 311-330, jul./dez. 2014.

RUSTIQUE-FORRESTER, Elle. Accountability and the pressures to exclude: A cautionary tale from England. **Education Policy Analysis Archives**, v. 13, n. 26, p. 1-41, 2005.

SALERNO, Guilene; LUCE, Maria Beatriz. Formulação e gestão de uma política: impasses democráticos no SEAP-RS. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1253-1275, out./dez. 2018.

SANTOS, Maria Lucivânia Souza; SILVA, Katharine Ninive Pinto. Avaliações em larga escala e educação integral no Ensino Médio. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 1312-1331, jul./set. 2019.

SARAIVA, Mateus; LUCE, Maria Beatriz. A apropriação da avaliação em larga escala pelas comunidades escolares: uma análise do ENEM e do SEAP. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 9, n. 1, p. 136-153, 2015.

SCHNEIDER, Ben. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017.

SEGATTO, C. I. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública,** Araraquara, v. 4, p. 1-16, 2012.

SERRAO, Luis Felipe Soares. **Exames para certificação de conclusão de escolaridade**: os casos do Encceja e do Enem. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SHIROMA, Eneida Oto; SCHNEIDER, Mara Cristina. Professores em exame: reflexões sobre políticas de avaliação docente. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 31-44, jan./jun. 2011.

SILVA, Assis Leão da; GOMES, Alfredo Macedo. Avaliação educacional: concepções e embates teóricos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 71, p. 350-384, maio/ago. 2018

SILVA, Dáfni Priscila Alves da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA, Anderson Henrique da. O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 119-134, 2015.

SILVA, Simone Gonçalves da; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A Certificação pelo Exame Nacional do Ensino Médio: Implicações curriculares na Educação de Jovens e Adultos. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v.16, n.2, p. 516-538, abr./jun. 2018.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) / Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2000. (Cadernos de Pesquisa, n. 48).

SILVA, Katharine Ninive Pinto; SILVA, Jamerson Antonio de Almeida. Política de Avaliação e Programa de Educação Integral no Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco: os limites da centralidade da avaliação nas políticas educacionais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 736-756, set./dez. 2016.

SOARES, Erineuda do Amaral; WERLE, Flávia Obino. Processos e políticas de avaliação no Ceará: cooperação e responsabilização. **Revista Exitus**, Santarém, v. 8, n. 2, p. 34-58, maio/ago. 2018.

SORDI, Mara Regina Lemes de. A avaliação da qualidade da escola pública: a titularidade dos atores no processo e as consequências do descarte dos seus saberes. In: FREITAS, L. C. de. et al. **Avaliação e políticas públicas educacionais**: ensaios contrarregulatórios em debate. Campinas, SP: Leitura Crítica 2012, v. 1, p. 157-170.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação escolar e democratização: o direito de errar. In: AQUINO, Julio Groppa (Org.). **Erro e fracasso na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1997. p. 125-139.

_____. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

_____. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, L. R. **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009.

_____. Ensino médio: perspectivas de avaliação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 99-110, jan./jun. 2011.

_____. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 61- 85.

SOUSA, Sandra Zákia; ARCAS, Paulo Henrique. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 20, n. 35, p. 181-199, jul./dez. 2010.

SOUSA, Sandra Zákia; LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas Políticas Educacionais Atuais Reitera Desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 46, p. 53-59, jan. 2010.

SOUSA, Sanda Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUSA, Sanda Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p.793-822, set./dez. 2010.

SOUSA, Joana; PACHECO, José A. Avaliação externa das escolas: lógicas políticas de avaliação institucional. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 74, p. 536-556, maio/ago. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____. Bureaucracy and policy implementation: book review. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 3, p. 1-3, 2017.

TORREZAN, Hayla Emanuelle; BERTAGNA, Regiane Helena; NAKAMURA, Henrique Kendi. 20 anos de produção científica sobre o SARESP (1996-2016): reflexões acerca dos desdobramentos na prática docente e da privatização. **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 3, p. 1325-1339, dez. 2018.

TOSTA, Késia Silva; NEY, Marlon Gomes; SILVA, Renata Maldonado. Reforma do Estado e Políticas de Avaliação da Qualidade da Educação Básica no Brasil. **Educação**, Santa Maria, v. 45, p. 1-22, 2020.

VASCONCELOS, Cristiane Regina Dourados; LEAL, Ione Oliveira Jatobá; ARAÚJO, Jomária Alessandra de Queiroz Cerqueira. Nexos entre gestão, avaliação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em escolas públicas. **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 1, p. 55-70, jan./abr. 2020.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Avaliações nacionais em larga escala**: análises e propostas. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, p. 1-24, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia; NOGUEIRA, Jaana Flavia Fernandes. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **RBPAE**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 85-106, jan./abr. 2015.

VITALIS, Robert. The past is another country. In: PERECMAN, Ellen; CURRAN, Sara. (Ed.). **A handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources or research design and methods. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

WERLE, Flávia Obino. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, dez. 2011.

ZATTI, Antonio Marcos; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e188993, p. 1-21, 2019.

ANEXO I – Quantitativo de artigos da etapa de pré-análise

Quadro 11. Quantitativo de artigos da etapa de pré-análise

N	ISSN	Título do periódico	Qualis	Busca inicial		1a Seleção		2a seleção	
				Total	%	Total	%	Total	%
1	1980-5314	Cadernos de Pesquisa	A1	13	3,65	6	3,47	6	7,14
2	0101-7330	Educação & Sociedade	A1	51	14,33	14	8,09	9	10,71
3	1678-4634	Educação e Pesquisa	A1	2	0,56	2	1,16	1	1,19
4	2175-6236	Educação & Realidade	A1	7	1,97	4	2,31	2	2,38
5	1982-6621	Educação em Revista	A1	20	5,62	4	2,31	1	1,19
6	1984-6444	Educação (UFSM)	A1	5	1,50	4	2,31	3	3,57
7	1676-2592	Educação Temática Digital	A1	6	1,69	3	1,73	0	-
8	1984-0411	Educar em Revista	A1	3	0,84	3	1,73	2	2,38
9	0104-4036	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	A1	1	0,28	1	0,58	0	-
10	1982-4327	Paidéia	A1	2	0,56	0	-	0	-
11	1980-6248	Revista Pró-Posições	A1	8	2,25	2	1,16	0	-
12	1809-449X	Revista Brasileira de Educação	A1	24	6,79	6	3,47	3	3,57
13	1983-9278	Eccos – Revista Científica	A2	10	2,81	3	1,73	1	1,19
14	1981-2582	Revista Educação	A2	3	0,84	1	0,58	1	1,19
15	2177-6210	Educação Unisinos	A2	4	1,12	0	-	0	-
16	1806-9592	Estudos Avançados	A2	8	2,25	1	0,58	1	1,19

(continua)

N	ISSN	Título do periódico	Qualis	Busca inicial		1a Seleção		2a seleção	
				Total	%	Total	%	Total	%
17	1984-932X	Estudos em Avaliação Educacional	A2	18	5,06	17	9,83	11	13,10
18	2175-795X	Perspectiva	A2	2	0,56	0	-	0	-
19	1809-4309	Práxis Educativa	A2	12	3,37	9	5,20	4	4,76
20	2176-6681	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos	A2	1	0,28	0	-	0	-
21	2447-4193	Revista Brasileira de Política e Adm. da Educação	A2	7	1,97	3	1,73	2	2,38
22	2238-2097	Revista de Educação Pública	A2	**0**	-	**0**	-	**0**	-
23	1981-416X	Revista Diálogo Educacional	A2	6	1,69	4	2,31	1	1,19
24	1809-3876	Revista E-Curriculum	A2	8	2,25	8	4,62	6	7,14
25	1981-1802	Revista Educação em Questão	A2	5	1,40	3	1,73	2	2,38
26	1982-5587	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação	A2	13	3,65	8	4,62	2	2,38
27	1809-0354	Atos de Pesquisa em Educação	B1	3	0,84	1	0,58	1	1,19
28	2178-079X	Cadernos de Educação	B1	1	0,28	0	-	0	-
29	2175-2613	Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional	B1	4	1,12	0	-	0	-
30	2177-6202	Calidoscópio	B1	**0**	-	**0**	-	**0**	-
31	2317-0093	Educação em Foco (UEMG)	B1	1	0,28	1	0,58	1	1,19
32	2447-5246	Educação em Foco (UFJF)	B1	1	0,28	1	0,58	0	-
33	2178-8359	Educação em Perspectiva	B1	1	0,28	1	0,58	0	-
34	1981-8106	Educação Teoria e Prática	B1	21	5,90	11	6,36	4	4,76

(continua)

N	ISSN	Título do periódico	Qualis	Busca inicial		1a Seleção		2a seleção	
				Total	%	Total	%	Total	%
35	1983-7771	Educativa	B1	2	0,56	2	1,16	1	1,19
36	2176-6673	Em Aberto	B1	1	0,28	0	-	0	-
37	1981-8416	Inter-Ação	B1	4	1,12	2	1,16	1	1,19
38	1981-1969	Jornal e Políticas Educacionais	B1	8	2,25	6	3,47	3	3,57
39	1981-0431	Linhas Críticas	B1	6	1,69	3	1,73	3	3,57
40	2175-2753	Meta: Avaliação	B1	1	0,28	1	0,58	1	1,19
41	2178-2679	Revista Práxis Educacional	B1	**0**	-	**0**	-	**0**	-
42	2238-4391	Retratos da Escola	B1	7	1,97	5	2,89	1	1,19
43	1519-3993	Revista de Educação PUC-Campinas	B1	5	1,40	3	1,73	1	1,19
44	1982-7199	Revista Eletrônica de Educação	B1	9	2,53	2	1,16	0	-
45	2177-6059	Roteiro	B1	11	3,09	10	5,78	5	5,95
46	2318-1982	Série-Estudos	B1	1	0,28	0	-	0	-
47	2236-5710	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	B2	**0**	-	**0**	-	**0**	-
48	1984-7114	Contrapontos	B2	**0**	-	**0**	-	**0**	-
49	2236-5192	Educação em Revista	B2	1	0,28	1	0,58	0	-
50	1981-4712	Educere & Educare Revista de Educação	B2	1	0,28	1	0,58	0	-
51	0103-4138	Revista Planejamento e Políticas Públicas	B2	1	0,28	0	-	0	-
52	2179-2534	Poiésis	B2	**0**	-	**0**	-	**0**	-

(continua)

N	ISSN	Título do periódico	Qualis	Busca inicial		1a Seleção		2a seleção	
				Total	%	Total	%	Total	%
53	1519-9029	Política e Gestão Educacional	B2	15	4,21	11	6,36	3	3,57
54	1982-3207	Políticas Educativas	B2	6	1,69	4	2,31	1	1,19
55	1809-5747	Revista Contemporânea de Educação	B2	1	0,28	0	-	0	-
56	1980-6620	Revista Entreideias: educação, cultura e sociedade	B2	1	0,28	0	-	0	-
57	0034-7612	Revista de Administração Pública	B2	1	0,28	0	-	0	-
58	1984-1566	Revista Pedagógica	B2	**0**	-	**0**	-	**0**	-
59	2237-8707	Teoria e Prática da Educação	B2	3	0,84	1	0,58	0	-
			TOTAL	**356**	**100**	**173**	**100**	**84**	**100**

Fonte: Elaborado pelos autores.

ANEXO II – Roteiros de entrevista

1. ROTEIRO EX-SECRETARIO DE EDUCAÇÃO

Entrevista em Profundidade por telefone _ Duração prevista: 1h30

- Explicar os objetivos do projeto e a perguntar sobre o registro em áudio.

Apresentação do entrevistado

- Nome, idade
- Formação superior (o que estudou, onde estudou, há quanto tempo)
- Breve histórico profissional (até a função atual)
- Quanto tempo esteve à frente da Secretaria Estadual? Quais suas principais atribuições, funções, atividades.

Estruturação das políticas

- Na sua avaliação, a política educacional do estado está mantida desde quanto? Quais os motivos para a manutenção ou alteração?
- Com relação à atual estrutura organizacional da Seduc, você sabe como foi esse processo? Existe essa estrutura há quanto tempo?
- De acordo com os dados que a Seduc disponibiliza, atualmente existe a Coordenadoria de Avaliação Educacional no Estado, a Coave. Você pode falar um pouco sobre o papel dessa coordenação?
- Você pode discorrer um pouco sobre a trajetória do Spaece, que vem lá de 1992, pensando um pouco na elaboração, objetivos e pessoas envolvidas? Como ele se desenvolveu até chegar na sua constituição hoje?
- Você saberia explorar um pouco a relação do Spaece com as avaliações do governo federal? Existe alguma relação especial com o Enem?
- Para além dos Spaece, outras iniciativas de avaliação?

- Com relação ao EM, você acha que existem especificidades nessas relações e nessas avaliações?
- Na rede estadual existe algum programa decorrente do governo federal?
- Há incentivos ou prêmios com base nos resultados do Spaece ou de outra avaliação externa tanto para estudantes como para professores? Como você vê esta questão?
- Programas com base ou como incentivo às avaliações?
- Há pouco tempo houve a elaboração de um currículo estadual pela Seduc, correto? Você pode me explicar um pouco como foi esse processo e qual a relação das escolas com esse currículo? Ele se articula com as avaliações externas desenvolvidas por vocês ou pelo Governo Federal (Enem em especial)? Especificidades do EM?
- Na Rede, como é o acompanhamento do trabalho das escolas, diretores e professores? Como é o processo de comunicação entre a Seduc e as escolas? Existem reuniões periódicas, boletins, mensagens eletrônicas etc.?
- Há algum retorno de natureza formal ou informal, algum tipo de prova, feedbacks, por parte dos professores, diretores e/ou coordenadores de ensino?

Investimentos e iniciativas

- Além das iniciativas comuns a toda a rede de ensino, existem iniciativas/programas específicos para o EM que você considere dignas de nota? Poderia citar exemplos?

2. ROTEIRO SECRETÁRIA ADJUNTA DE EDUCAÇÃO

Entrevista em Profundidade _ Duração prevista: 1h30

Introdução

- Apresentação do entrevistador.
- Explicar a dinâmica da entrevista em profundidade e registro em áudio.
- Oferecer esclarecimentos adicionais sobre o projeto.

Apresentação do entrevistado

- Nome, idade
- Formação superior (o que estudou, onde estudou, há quanto tempo)
- Breve histórico profissional (até a função atual)
- Há quanto tempo está à frente da Secretaria Municipal?
- Principais atribuições, funções, atividades.

Estruturação das políticas

- De acordo com os dados que a Seduc disponibiliza, atualmente existem 9 coordenadorias e uma superintendência: Coordenadoria de cooperação com os municípios (Copem); Coordenadoria de planejamento e políticas educacionais (Coped); Coordenadoria de avaliação da educação (Coave); Coordenadoria de educação profissional (Coedp); Coordenadoria de desenvolvimento da escola e da aprendizagem (Codea); Coordenadoria de gestão de pessoas (Cogep); Coordenadoria administrativa (Coadm); Coordenadoria financeira (Cofin); Coordenadoria Regional de desenvolvimento da e da Educação (Crede) e Superintendência das escolas de Fortaleza (Sefor). Você poderia me explicar brevemente a função dessas coordenadorias e como é feita a articulação entre elas?
- A atual estrutura existe há quanto tempo?
- Quais os principais desafios educacionais do estado e como a Secretaria de Educação vem enfrentando cada um deles?

Avaliação / Ações pedagógicas

- Sabe-se que a Seduc vem desenvolvendo o Spaece desde 1992, com diferentes formatos, melhorias técnicas e expansões. Qual a importância dessa avaliação para as ações educacionais da Secretaria? Como ela se insere nas políticas da Secretaria?
- E as avaliações do governo federal? Existem especificidades do EM e do Enem? Programas, cursos, etc?
- Como os profissionais da rede lidam com as avaliações?
- Há incentivos ou prêmios com base nos resultados das avaliações externas? Quais? Como você vê esta questão?
- Existe algum outro programa do governo federal na rede?

Avaliação e gestão

- Existe alguma outra iniciativa de avaliação/processos avaliativos/acompanhamentos na Secretaria Estadual, ainda que não seja voltada à aprendizagem dos alunos?
- Há um acompanhamento das ações educacionais desenvolvidas pela Secretaria? Se sim, como é realizado? (responsáveis, instrumentos, periodicidade.)
- A secretaria utiliza algum(s) indicador(es) educacional para nortear a gestão?
- Existem instâncias decisórias ou de aconselhamento assessorando a secretaria da educação? (tais como: conselhos, organizações da sociedade civil, associações de bairro etc.). Qual é a importância disso?

Organização da rede

- Como se dá a relação da Secretaria com os municípios (direcionamento dos alunos ao EM) e com o MEC?
- Como é feita a contratação dos professores/coordenadores/diretores?
- Como se dá o processo de escolha das escolas pelos professores/coordenadores/ diretores? Há um ordenamento isso?
- Existem regras para remoção de professores/diretores entre as escolas da rede?
- Na Rede, como é o acompanhamento do trabalho das escolas, diretores e professores? Há iniciativas para desenvolver os profissionais da rede? Como é o processo de comunicação entre a Secretaria e as escolas? Existem reuniões periódicas, boletins, mensagens eletrônicas etc.?

- A Rede acompanha as expectativas das escolas em relação ao seu trabalho?
- Há plano de carreira na Rede? Como se dá a evolução funcional nessa carreira?

Orçamento

- Qual é o percentual do orçamento municipal dedicado à educação?
- Como esse valor é alocado? (entender como é distribuído pelas diversas áreas. Exemplo, quantos % são destinados a salários, quantos % são destinados a construção/reforma de escolas, salas de aula etc.)
- Existe alguma iniciativa orçamentária em relação ao ensino médio?
- Mudou algo nos últimos anos? (série histórica – regularidade? aumento crescente?)
- Além das iniciativas comuns a toda a rede de ensino, existem iniciativas/programas específicos no Ensino Médio que você considere dignas de nota? Poderia citar exemplos?

Outros atores

- Existe um Plano Estadual de Educação?
- Como se deu o processo de elaboração do Plano?
- Considerando um quadro amplo de atores, como é a relação da Secretaria com
  - papel do legislativo estadual/municipal – alguma legislação municipal específica voltada à educação fundamental?
  - iniciativas do setor privado e do terceiro setor
  - iniciativas da população, sobretudo do entorno das escolas (pais de alunos, moradores da vizinhança, ex-alunos etc.)
  - há apoio do governo do estado, ou de outros setores do governo?
- Como é a relação com o sindicato dos professores e demais profissionais da educação? É tranquilo, tenso, colaborativo? Houve greves nos últimos anos na rede?

3. ROTEIRO COORDENADOR COAVE

Entrevista em Profundidade _ Duração prevista: 1h30

Introdução

- Apresentação do entrevistador.
- Explicar a dinâmica da entrevista em profundidade e registro em áudio.
- Oferecer esclarecimentos adicionais sobre o projeto.

Apresentação do entrevistado

- Nome, idade
- Formação superior (o que estudou, onde estudou, há quanto tempo)
- Breve histórico profissional (até a função atual)
- Tempo nesta coordenadoria: período e cargos

Estruturação das políticas

- De acordo com os dados que a Seduc disponibiliza, atualmente a COAVE é composta por Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico (CEADE); Célula de Estudos, Gestão de Dados e Disseminação de Informações Educacionais (CEGED); e Célula de Articulação do Censo Escolar (CEACE). Você poderia explanar, brevemente, sobre as principais atribuições dessas células?
- A atual estrutura existe há quanto tempo?
- Quais os principais desafios educacionais do estado e como este setor vem enfrentando cada um deles?
  - Detalhar cada um dos desafios/ explicitar visão de qualidade (explorando relação com provas, testes e/ou índices); identificar resistências, grupos, lideranças ou movimentos

Avaliação / Ações pedagógicas

- Sabe-se que a Seduc vem desenvolvendo o Spaece desde 1992, com diferentes formatos, melhorias técnicas e expansões. Qual a importância dessa avaliação para as ações educacionais da Secretaria? Como ela se insere nas políticas da Secretaria?

- Você poderia me dar um breve histórico citando os principais aspectos da avaliação e do processo político e pedagógico a ela associados?
  - Histórico (quando surgiu, qual o momento político, principais responsáveis, mudanças ocorridas, resistências e apoios) / periodicidade / instrumentos / aplicação / apuração, análise, divulgação e uso dos resultados / diferenças e semelhanças com as avaliações federais / ganhos para a educação e para a gestão (secretaria e escola) / aprimoramentos necessários
- Existem especificidades do/para o EM dentro dessas ações desenvolvidas?
- Existem avaliações de docentes (ou outros profissionais) ou institucional elaboradas pela Secretaria?
- Como é o processo de avaliação institucional?
  – Articulação entre autoavaliação das escolas, a avaliação de desempenho e os indicadores de movimento e rendimento escolar.
- Como é realizada a avaliação de desempenho do núcleo gestor das escolas e Credes?
- Quais os objetivos da Secretaria ao propor essas avaliações?
- Na Rede, como é o acompanhamento do trabalho das escolas, diretores e professores? A COAVE se envolve nisso? Há parcerias com as outras coordenadorias (CODEA, CREDE, Sefor)? Há iniciativas para desenvolver a compreensão das avaliações pelos profissionais da rede? Como é o processo de comunicação entre a COAVE e as escolas? Existem reuniões periódicas, boletins, mensagens eletrônicas etc.? Como é realizado? (responsáveis, instrumentos, periodicidade...)
- Há incentivos ou prêmios com base nos resultados das avaliações externas? Quais? Como você vê esta questão?
- Há algum retorno de natureza formal ou informal, algum tipo de prova, feedbacks, por parte dos professores, diretores e/ou coordenadores de ensino dentro desse processo?
- A Rede acompanha as expectativas das escolas em relação ao seu trabalho?
- Como é a relação de vocês com as avaliações federais? Elas são utilizadas na rede?
- Existe alguma iniciativa/programa da COAVE em relação ao Enem? Se sim, qual?
- Vocês utilizam as bases do Enem para alguma ação?
- Há pouco tempo houve a elaboração de um currículo estadual pela Seduc, correto? Você poderia me explicar como e se esse processo teve relação com as avaliações desenvolvidas pelo Estado? Ele influenciou de alguma forma? Especificidades do EM?

Avaliação e gestão

- Existe alguma outra iniciativa de avaliação/processos avaliativos/acompanhamentos na Secretaria Estadual, que não seja voltada à aprendizagem dos alunos?
- A secretaria utiliza algum/alguns indicador(es) educacional para nortear a gestão?
- Como se dá a relação das Secretaria Estadual com os municípios no que tange a aplicação do Spaece?
- Como se dá a relação entre COAVE e MEC? No desenho oficial de vocês aparece o estabelecimento de parcerias para o pleno funcionamento do Sistema de Informações Educacionais – Sied. Isso ocorre?
- Tomando como base o Spaece, a rede desenvolve algum programa de redução do absenteísmo? E do abandono escolar? E das taxas de reprovação? Programa de reforço escolar?
- Além das iniciativas comuns a toda a rede de ensino, existem iniciativas/programas específicos no Ensino Médio que você considere dignas de nota? Poderia citar exemplos? [PEDIR PARA DETALHAR]

4. ROTEIRO COORDENADOR CODEA - GESTÃO PEDAGÓGICA

Entrevista em Profundidade _ Duração prevista: 1h30

Introdução

- Apresentação do entrevistador.
- Explicar a dinâmica da entrevista em profundidade e registro em áudio.
- Oferecer esclarecimentos adicionais sobre o projeto.

Apresentação do entrevistado

- Nome, idade
- Formação superior (o que estudou, onde estudou, há quanto tempo)
- Breve histórico profissional (até a função atual)
- Há quanto tempo está à frente da CODEA Gestão Pedagógica?
- Principais atribuições, funções, atividades.

Estruturação das políticas

- De acordo com os dados que a Seduc disponibiliza, atualmente a CODEA é composta por Célula de Gestão Escolar; Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico; e pela Célula de Projetos Juvenis. Você poderia explanar, brevemente, sobre as principais atribuições dessas células?
- Com relação à CODEA Gestão Pedagógica, quais as principais funções, procedimentos, objetivos...?
- Porque essa estrutura é assim? Vocês têm parcerias? Quais as referências de vocês?
- Quais as prioridades que foram definidas para essa gestão e como este setor vem enfrentando cada um deles?

  - Detalhar cada um dos desafios/ explicitar visão de qualidade (explorando relação com provas, testes e/ou índices); identificar resistências, grupos, lideranças ou movimentos
- De que forma esta célula da CODEA se insere na elaboração das políticas educacionais? Vocês propõem políticas?

Avaliação / Ações pedagógicas

- Com relação ao Spaece, vocês se envolvem nas ações estruturadas em torno do exame? De que forma? Existem especificidades do EM? Enem?
- Há pouco tempo houve a elaboração de um currículo estadual pela Seduc, correto? Você pode me explicar um pouco como foi esse processo Como vocês promovem essa apropriação do currículo pelas escolas? Vocês orientam práticas pedagógicas? Como esse currículo se articula com as avaliações externas desenvolvidas por vocês ou pelo Governo Federal (Enem em especial)? Especificidades do EM?
- Na Rede, como é o acompanhamento do trabalho das escolas, diretores e professores? Há iniciativas para desenvolver os profissionais da rede? Como é o processo de comunicação entre a CODEA e as escolas? Existem reuniões periódicas, boletins, mensagens eletrônicas etc.?
- Relação entre as coordenadorias? Como acontece?
- Como é a relação/dinâmica de trabalho entre CODEA e Crede (Sefor)?
- A Rede acompanha as expectativas das escolas em relação ao seu trabalho?
- Qual a opinião dos professores sobre essas ações? Vocês têm isso estruturado? Quais portarias? Relatórios? É público?
- Existe algum outro programa do governo federal na rede?

Avaliação e gestão

- Existe alguma outra iniciativa de avaliação/processos avaliativos/acompanhamentos na Secretaria Estadual, ainda que não seja voltada à aprendizagem dos alunos?
- Há um acompanhamento das ações educacionais desenvolvidas pela CODEA? Se sim, como é realizado? (responsáveis, instrumentos, periodicidade.)
- A CODEA utiliza algum/alguns indicador (es) educacional para nortear a gestão?
- Existem instâncias decisórias ou de aconselhamento no âmbito da CODEA? (tais como: conselhos, organizações da sociedade civil, associações de bairro etc.). Qual é a importância disso?

5. ROTEIRO COORDENADORA CODEA - GESTÃO ESCOLAR

Entrevista em Profundidade _ Duração prevista: 1h30

Introdução

- Apresentação do entrevistador.
- Explicar a dinâmica da entrevista em profundidade e registro em áudio.
- Oferecer esclarecimentos adicionais sobre o projeto.

Apresentação do entrevistado

- Nome, idade
- Formação superior (o que estudou, onde estudou, há quanto tempo)
- Breve histórico profissional (até a função atual)
- Há quanto tempo está à frente da CODEA Gestão Escolar?
- Principais atribuições, funções, atividades.

Estruturação das políticas

- De acordo com os dados que a Seduc disponibiliza, atualmente a CODEA é composta por Célula de Gestão Escolar; Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico; e pela Célula de Projetos Juvenis. Você poderia explanar, brevemente, sobre as principais atribuições dessas células?
- A atual estrutura existe há quanto tempo?
- Com relação à CODEA Gestão Escolar, quais as principais funções, procedimentos, objetivos...?
- Quais os principais desafios educacionais do estado e como este setor vem enfrentando cada um deles?

  - Detalhar cada um dos desafios/ explicitar visão de qualidade (explorando relação com provas, testes e/ou índices); identificar resistências, grupos, lideranças ou movimentos
- Com relação às ações da gestão anterior, da Secretaria e dessa Coordenadoria, quais foram mantidas, quais foram interrompidas e quais estão sendo reformuladas?
- De que forma esta célula da CODEA se insere na implementação das políticas educacionais?

Avaliação

- Com relação ao Spaece, vocês se envolvem nas ações estruturadas em torno do exame? De que forma? Existem especificidades do EM? Enem?
- Na Rede, como é o acompanhamento do trabalho das escolas, diretores e professores? Há iniciativas para desenvolver os profissionais da rede? Como é o processo de comunicação entre a CODEA e as escolas? Existem reuniões periódicas, boletins, mensagens eletrônicas etc.?
- Como é a relação/dinâmica de trabalho entre CODEA, CREDE e Sefor?
- Como vocês trabalham a gestão escolar nas unidades? Como é o processo em termos de organismos colegiados?
- E em termos de melhorias da gestão escolar? Como são esses processos? Eles de baseiam em algum tipo de resultado ou indicador? Avaliação ou autoavaliação?
- A rede acompanha as expectativas das escolas em relação ao seu trabalho?
- Há algum retorno de natureza formal ou informal, algum tipo de prova, feedbacks, por parte dos professores, diretores e/ou coordenadores de ensino dentro desse processo?
- Existe algum outro programa do governo federal na rede?

Avaliação e gestão

- Existe alguma outra iniciativa de avaliação/processos avaliativos/acompanhamentos na Secretaria Estadual, ainda que não seja voltada à aprendizagem dos alunos?
- Há um acompanhamento das ações educacionais desenvolvidas pela CODEA? Se sim, como é realizado? (responsáveis, instrumentos, periodicidade.)
- A CODEA utiliza algum/alguns indicador (es) educacional para nortear a gestão?
- Existem instâncias decisórias ou de aconselhamento no âmbito da CODEA? (tais como: conselhos, organizações da sociedade civil, associações de bairro etc.). Qual é a importância disso?

6. ROTEIRO COORDENADORA COPED

Entrevista em Profundidade _ Duração prevista: 1h30

Introdução

- Apresentação do entrevistador.
- Explicar a dinâmica da entrevista em profundidade e registro em áudio.
- Oferecer esclarecimentos adicionais sobre o projeto.

Apresentação do entrevistado

- Nome, idade
- Formação superior (o que estudou, onde estudou, há quanto tempo)
- Breve histórico profissional (até a função atual)
- Tempo nesta coordenadoria: período e cargos

Estruturação das políticas

- De acordo com os dados que a Seduc disponibiliza, atualmente a COPED é composta pela Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário; e a Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais. Você poderia explanar, brevemente, sobre as principais atribuições dessas células?
- A atual estrutura existe há quanto tempo?
- A Célula de Elaboração e Acompanhamento de Planos Educacionais, *"elabora, em articulação com as coordenadorias de execução programática, os planos, programas e projetos educacionais, acompanhando e monitorando sua execução e seus resultados"*. Como se dá esse processo? De que forma o trabalho em conjunto acontece? Como é o acompanhamento e monitoramento das ações? Com quais coordenadorias vocês mais se relacionam? (responsáveis, instrumentos, periodicidade...)
- Como é o processo de orientação e acompanhamento do planejamento da rede física escolar do Estado?
- Há algum tipo de envolvimento por parte dos professores, diretores e/ou coordenadores de ensino dentro desse processo?

- Qual a relação que a COPED estabelece, em termos de acompanhamento das ações e desenvolvimento do processo avaliativo, com CREDE e Sefor?
- Existem especificidades do/para o EM dentro dessas ações desenvolvidas?

Avaliação e gestão

- Existe alguma iniciativa de avaliação/processos avaliativos/acompanhamentos na Secretaria Estadual vigente aqui na COPED?
- A secretaria utiliza algum/alguns indicador (es) educacional para nortear a gestão?
- Como se dá o monitoramento dos programas de governo pela COPED?
- Existem instâncias decisórias ou de aconselhamento no âmbito da COPED? (tais como: conselhos, organizações da sociedade civil, associações de bairro etc.). Qual é a importância disso?

Orçamento

- Como é o processo de elaboração e monitoramento orçamentário da Seduc? Vocês usam indicadores, avaliações de processos, etc?
- Há na Secretaria algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, quais?
- Considerando os últimos anos até o período atual - qual é o percentual do orçamento municipal dedicado à educação?
- Como esse valor é alocado? (entender como é distribuído pelas diversas áreas)
- Existe alguma iniciativa orçamentária em relação ao Ensino Médio, especificamente?
- Quais as ações prioritárias em termos de recursos? Com relação às ações da gestão anterior, da Secretaria e dessa Coordenadoria, quais foram mantidas, quais foram interrompidas e quais estão sendo reformuladas?
- Além das iniciativas comuns a toda a rede de ensino, existem iniciativas/programas específicos no Ensino Médio que você considere dignas de nota? Poderia citar exemplos? [PEDIR PARA DETALHAR]