

**BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL:  
RELAÇÕES ENTRE INICIATIVAS DO ESTADO DO CEARÁ E DO GOVERNO  
FEDERAL<sup>1</sup>**

***BUROCRACIA DE NIVEL MEDIO Y EVALUACIÓN EDUCATIVA: RELACIONES  
ENTRE LAS INICIATIVAS DEL ESTADO DE CEARÁ Y EL GOBIERNO FEDERAL***

***MIDDLE LEVEL BUREAUCRACY AND EDUCATIONAL ASSESSMENT:  
RELATIONSHIPS BETWEEN INITIATIVES OF THE STATE OF CEARÁ AND THE  
FEDERAL GOVERNMENT***

Maria Helena de Aguiar BRAVO<sup>2</sup>  
Ocimar Munhoz ALAVARSE<sup>3</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste trabalho é compreender como Burocratas de Médio Escalão cearenses se inserem na relação entre políticas públicas educacionais nacionais e cearenses, com foco no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Observou-se que a organização da Secretaria de Educação cearense tem estrutura “semi-horizantal”, permitindo autonomia dos profissionais e afetando positivamente a qualidade técnica das ações desenvolvidas. As avaliações estão presentes nas ações estatais e nas escolas, consolidando-se por meio da coleta de dados realizada diretamente pelo Estado e pela criação da Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave). Observa-se cuidado da gestão estadual com a garantia do princípio de equidade entre os alunos da rede cearense. Na visão dos entrevistados, é impossível que governos subnacionais não estabeleçam relações com o governo federal na implementação de políticas educacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burocracia de médio escalão. Burocracias públicas. Ceará. Avaliação educacional. Política de avaliação.

**RESUMEN:** *El objetivo de este trabajo es comprender cómo los Burócratas Medios de Ceará se ubican en la relación establecida entre las políticas públicas educativas de Brasil y Ceará, con foco en Spaee, Saeb y Enem. Se observó que la organización de la Seduc tiene una estructura “semihorizantal”, permitiendo la autonomía y el involucramiento de los profesionales, lo que incide positivamente en la calidad técnica de las acciones desarrolladas. Las evaluaciones están históricamente presentes en las acciones estatales y en las escuelas,*

<sup>1</sup> Agradecemos à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), com a colaboração do Itaú Social, o apoio financeiro para as traduções deste artigo para o inglês e o espanhol.

<sup>2</sup> Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), São Paulo – SP – Brasil. Doutorado em Estado, sociedade e educação. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5077-8839>. E-mail: [mh.bravo@yahoo.com.br](mailto:mh.bravo@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), São Paulo – SP – Brasil. Professor de Graduação e Pós-Graduação, EDA. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Doutorado em Educação (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8102-1668>. E-mail: [ocimar@usp.br](mailto:ocimar@usp.br)

*teniendo su consolidación por medio de la recolección de datos directamente por el Estado, sin los docentes o la escuela como intermediarios, y por la creación del Coave. Se observa que la gestión estatal es cuidadosa en garantizar el principio de equidad entre los estudiantes cearenses. Para los entrevistados, es imposible que los gobiernos estatales y municipales no establezcan relaciones con el gobierno federal brasileño, ya que hay políticas ventajosas para la educación que deben implementarse.*

**PALABRAS CLAVE:** *Burocracia de nivel medio. Burocracias públicas. Ceará. Evaluación educativa. Política de Evaluación.*

**ABSTRACT:** *The objective of this study is understand how Middle Level Bureaucracy from Ceará enter to the relationship established between brazilian national government and Ceará educational public policies, with a focus on Spaece, Saeb and Enem. It was observed that Seduc's organization has a "semi-horizontal" structure, allowing autonomy and involvement of professionals and positively affecting the technical quality of the actions developed. The evaluations are historically present in state actions and schools, having their consolidation through the accomplishment of data collection directly by the state, without the teachers or the school as intermediaries, and by the creation of Coave. It is observed that the state management is careful to guarantee the principle of equity among students in the Ceará. According to the interviewees, it is impossible for states and municipal governments not to establish relations with the Brazilian federal government, since there are advantageous policies for education that must be implemented.*

**KEYWORDS:** *Mid-level bureaucracy. Public bureaucracies. Ceará. Educational assessment. Evaluation Policy.*

## **Introdução**

Neste trabalho, especialmente com base no estudo de Bravo (2021), tem-se como objetivo compreender como agentes públicos denominados, na literatura, “Burocratas de Médio Escalão” (BME), com recorte no estado do Ceará, se inserem na relação estabelecida entre políticas públicas educacionais brasileiras nacionais e cearenses, tendo como foco as políticas de avaliação educacional para o Ensino Médio materializadas no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Tomamos como objeto de análise a política de avaliação educacional do estado do Ceará, devido ao acúmulo e à amplitude de tais políticas desenvolvidas pelo governo estadual, e a política de avaliação do governo federal brasileiro, considerando seus vários programas e ações específicos, em ambas as esferas como iniciativas associadas à melhoria da qualidade da educação. Para apreender e caracterizar esses BME, estabelecemos como eixo de análise o discurso da burocracia pública.

Vale observar que, na literatura, encontra-se a expressão “avaliação educacional” utilizada para muitas perspectivas investigativas e, com igual amplitude conceitual, sendo, por exemplo, associada à ideia de “medida educacional”, ou ainda a iniciativas governamentais que lançam mão de testagens padronizadas em larga escala. Nesse quadro, conforme explorado por Alavarse (2013), deve ser explicitado que avaliar vai além de medição, pois o termo “avaliação”, proveniente do latim *a-valere* (“dar valor a”), pressupõe um processo que deve comportar, em última instância, julgamentos. No escopo da avaliação educacional, o objeto a ser avaliado estaria diretamente relacionado aos aspectos escolares, sendo esses, comumente, as proficiências dos alunos, fruto da aprendizagem de conteúdos escolares, em determinadas competências, notadamente quando nos referimos às avaliações da aprendizagem em larga escala, isto é, quando se decide apreciar resultados de medições.

Para efeitos deste trabalho, adotou-se o conceito de avaliação apresentado por Lukas Mujica e Santiago Etxebarria (2009, p. 92), que definem avaliação como:

[...] processo de identificação, coleta e análise de informação relevantes – que poderão ser quantitativas ou qualitativas –, de maneira sistemática, rigorosa, planejada, 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.

Assim, uma política de avaliação, com meios e procedimentos nuançados, deve conter elementos que tenham como problema de origem ou, em extremo, objetivos que se relacionem com componentes que integrem o alcance conceitual da avaliação. Tendo isso presente, serão apresentadas análises das relações estabelecidas entre a política de avaliação do Ceará, notadamente as ações relacionadas ao Spaace, dada sua longevidade e histórico de articulação com outras vertentes da política educacional; e a política de avaliação do governo federal, notadamente as ações relacionadas ao Enem, por se configurar como o principal instrumento de seleção para o ingresso na Educação Superior pública no país e, supostamente, se tornar referência e instrumento de mudanças curriculares para Ensino Médio, revestindo-se, portanto, em muitas ocasiões como um teste cujos resultados ensejariam uma avaliação de escolas e redes, mesmo que não seja cabalmente organizado para tanto; e ao Saeb, devido à sua proximidade teórico-metodológica com o Spaace e sua influência política nas iniciativas de avaliação gestadas pelos demais entes federados.

Pontua-se que uma política de avaliação, notadamente quando se trata de avaliação da aprendizagem, desenvolvida por um determinado governo não se restringe aos elementos

relacionados às avaliações em larga escala, ainda que esse tipo de avaliação se configure como forte expressão da materialização de uma política de avaliação e contribua para sua compreensão, dado o alcance que procedimentos padronizados, por eles mesmos e por seus resultados, permitem. De acordo com Bravo (2021, p. 79),

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.

Cabe, ainda, a ponderação de que algumas iniciativas, apesar dos dispositivos arrolados rigorosamente, não se constituem avaliação, ou, sendo avaliação, resta saber se seu objeto é a aprendizagem ou alguma outra face do trabalho escolar, como poderiam ser, por exemplo, o trabalho docente ou a escola como um todo.

## Metodologia

Este artigo está ancorado em trabalho de campo, ademais de levantamento documental, e apresenta um tratamento de falas espontâneas<sup>4</sup>, em perspectiva com a literatura, de atores burocráticos de médio escalão cearenses com a finalidade de compreender a relação estabelecida entre políticas públicas de entes federados em níveis distintos, mas com políticas de avaliação educacional para a mesma etapa da Educação Básica, no caso o Ensino Médio, demarcando elementos que demonstram como esses atores se vinculam, de forma ativa, a uma política de avaliação educacional no estado, influenciando, ainda que não completamente, na sua implementação. Ressalta-se que, apesar de explorar aspectos de implementação de políticas, não se aborda neste trabalho desdobramentos e implicações no terreno da implementação de políticas públicas, algo que deveria explorar todas as fases que dividem

---

<sup>4</sup> 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 que, posteriormente, foram transcritas e analisadas pela pesquisadora.

metodologicamente os estudos voltados à análise de políticas públicas (agenda, formulação, implementação, avaliação e término), como salienta, entre outros, Palumbo (1998).

A análise considerou um dos níveis burocráticos estabelecidos pela literatura de políticas públicas, a Burocracia de Médio Escalão, compreendida como o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas, ou seja, atores públicos situados em posições intermediárias da estrutura hierárquica da organização. Dessa burocracia fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (Cf. CAVALCANTE; LOTTA, 2015; FUSTER, 2016; PIRES, 2012).

O material oriundo de entrevistas de aprofundamento da pesquisa de Bravo (2021), apontou a possibilidade de discutir se há e, havendo, quais são as 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.

A entrevistas foram realizadas com gestores e técnicos da Secretaria Estadual de Educação do Ceará (Seduc), responsáveis pela Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave); pela Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais (Coped); e pela Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Codea).

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.

## **Burocracias públicas**

A importância de se explorar como a BME compreende 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, adicionalmente, na necessidade de se compreender melhor o funcionamento do Estado brasileiro. Os burocratas são entendidos como um conjunto de atores permanentes do Estado

com capacidade de lograr eficiência nos processos de trabalho, uma vez que, de acordo com Pinheiro (1978, p. 31 apud BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11), a ação política da burocracia pública “vai depender do funcionamento concreto dos aparelhos de Estado e das relações do Estado com as diversas classes sociais”.

Considerando uma cadeia de agentes com poder transformador que atuam entre o processo de formulação de políticas públicas – seja em nível federal, estadual ou municipal –, e a implementação local dessas políticas, 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 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), como salientam Lotta e Pavez (2010).

Observa-se, no plano empírico, um processo de expansão da 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. 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).

Dado o 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; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017) –, compreender processos de implementação de políticas desenhadas nacionalmente e sua apropriação local é um tema relevante, pois, seja no contexto de políticas unificadas ou de incentivo e indução, favorecem o estudo de implementação, especialmente quando há formulação centralizada (com variados graus de padronização) combinada com adaptação local (LOTTA *et al.*, 2018).

## Resultados

Para uma compreensão da ação dos BME mais contextualizada e para localizá-la em relação a fatores relevantes da política educacional, foram explorados os seguintes conteúdos: i) Estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2007 a 2019); ii) Indicadores, índices e metas; iii) Monitoramento de dados e de políticas educacionais; iv) Políticas de bonificação, responsabilização e financiamento; v) Políticas de formação profissional; e vi) Relação da política do estado do Ceará com o governo federal.

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

A análise do 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, forneceu indícios de como os agentes circulam por essa estrutura e como se relacionam. Esse recorte temporal compreende desde a criação de uma coordenadoria de avaliação dentro da estrutura da Seduc, com o Decreto N° 29.139 de 26 de dezembro de 2007, até a modificação realizada nessa organização por meio do Decreto N° 33.048 de 30 de abril de 2019. Investigou-se, ainda, a Direção Superior, a Gerência Superior, os Órgãos de Execução Programática e os Órgãos de Execução Local e Regional, por comportarem subdivisões e coordenadorias que estão diretamente relacionadas ao estabelecimento de uma política de avaliação educacional no estado.

Para Pires e Gomide (2014), o arranjo institucional, composto por regras e processos formais e informais, define a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica, algo que embasa apreender as características dos contextos e dos arranjos institucionais que dariam sustentabilidade política, ou seja, condições que possibilitam que algumas políticas consigam atingir seus resultados e outras não. Deve-se agregar ao estudo os fatores que afetam o contexto de implementação e, portanto, a capacidade de uma política alcançar os resultados previstos (LOTTA *et al.*, 2018).

De acordo com os entrevistados, a Seduc 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. Um dos entrevistados, corroborando outros depoimentos, assinalou que

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 Gestão Pedagógica).

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 melhoria dos resultados escolares e dados de rendimento e outros dados contextuais como balizadores das ações.

### **Elaboração de índices próprios**

O levantamento de dados educacionais pela Seduc é baseado em duas sistemáticas principais: i) O Spaece, que coleta dados de desempenho escolar por meio de avaliação da aprendizagem em larga escala e dados contextuais por meio de questionários socioeconômicos aplicados aos estudantes, professores e diretores; e o ii) Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola), que coleta dados sobre aprendizagem e frequência, dentre outros, diretamente das escolas. Essas coletas e as práticas sistêmicas de análise e interpretação dos dados pelo governo estadual cearense embasam a elaboração de índices de qualidade educacional próprios, dando sustentação a uma série de ações da política educacional estadual.

O estado do Ceará, desde 2009, conta com um indicador de qualidade – o Índice de Desempenho Escolar (IDE) –, com resultados sintéticos por escola, associados: i) à proficiência obtida pela escola no Spaece (convertida para uma escala de 0 a 10); ii) à taxa de participação dos alunos na avaliação; e iii) ao fator de ajuste para universalização do aprendizado, que tem por finalidade estimular as escolas a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis adequados. Como desdobramento, surgem o IDE-Alfa, o IDE-5, o IDE-9 e o IDE Médio, respectivamente, relativos aos dois primeiros anos, ao 5º e ao 9º ano do Ensino Fundamental e

ao Ensino Médio, ambos similares aos Ideb, mas com periodicidade anual de divulgação. O IDE Médio não contempla o fator de ajuste dos outros indicadores.

Para Machado, Alvarase 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”. Contudo, 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.

O Ideb e os IDE 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, em sua entrevista, destacou a importância do Ideb como dispositivo de visibilidade nacional, o que poderia indicar como a criação de indicadores próprios do estado, simultaneamente, reflete uma política federal com desdobramentos, sobretudo em articulação com ela, e estabelece um campo próprio de elaboração política.

O estado do Ceará também conta com o Índice de Qualidade Educacional (IQE), elaborado em 2008, que pode ser compreendido como um mecanismo de indução financeira à melhoria da qualidade educacional, uma vez que, por meio do Decreto N° 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, com peso maior para o IQE. Destaca-se que esta é uma política gestada pelo governo estadual e aplicada aos governos municipais cearenses.

A média do IQE considera o desempenho relativo e comparado das redes municipais e estimula uma “competição” entre os municípios, levando em conta a proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho entre os estudantes dessas redes, 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. Em seu cálculo são considerados o nível de proficiência dos alunos no ano de referência e a evolução em relação ao ano anterior.

Apesar das diversas dinâmicas de levantamento de dados da rede, no que tange a indicadores de gestão voltados às atividades desenvolvidas pela BME, observa-se que a Seduc baseia o cumprimento de metas a partir dos resultados de desempenho escolar dos alunos da

rede em testes padronizados, o que pode levar a uma compreensão reduzida sobre a qualidade da educação objetivada.

### **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 tem como base o Plano Plurianual e baseia a tomada de decisões durante a execução dos mesmos e contribuem para o alcance dos compromissos estabelecidos nos planos de governo.

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.

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. A Secretária Adjunta sublinhou que

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)

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, como se constata neste trecho:

[...] 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. [...]  
(Coordenador da Codea Gestão Pedagógica)

### **Políticas de bonificação, responsabilização e financiamento**

O uso de resultados de avaliações padronizadas, 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, como uma das tendências, de modo crescente, nas últimas décadas (FREITAS, 2007; PASSONE, 2014; SOUSA, 2009). As políticas de responsabilização têm como finalidade atingir, de forma agregada, a rede e suas escolas, ou, de forma mais individualizada, os professores e até mesmo os alunos, tendo consequências relevantes a depender de seus impactos e das formas de medir seus resultados.

Destaca-se que a criação do Saeb em 1990 e formalizado em 1994 pelo governo federal brasileiro, deslindou os primeiros desenhos de avaliação e, conseqüentemente, de políticas de responsabilização por parte de alguns estados e municípios. Com o surgimento da Prova Brasil, em 2005, 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 2007, através da implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) pelo Ministério da Educação e Cultura.

Observa-se que, historicamente, o estado do Ceará assume proeminência na elaboração e implementação de políticas de bonificação e de responsabilização com base em resultados de desempenho de alunos. Essas iniciativas estão associadas, principalmente a duas políticas estaduais, que também se configuram como mecanismos de repasse financeiro e bonificação: o Prêmio Escola Nota Dez, relacionado diretamente ao Programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic); e o repasso da Cota-Parte do ICMS, associado ao IQE. Ambos tomam como base o desempenho dos alunos cearenses no Spaece.

Para o Ensino Médio, as estratégias de bonificação estão condicionadas pelo Prêmio Aprender Pra Valer, Lei Nº 14.484, de 08 de outubro de 2009, com premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do Ensino Médio no Spaece.

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. Em suas palavras:

[...] 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. 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 Gestão Pedagógica).

Entretanto, a peculiaridade no Ceará é que, 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.

### **Políticas de formação profissional**

No que tange à formação dos profissionais da educação, a Seduc tem iniciativas próprias, elaborando e coordenando atividades para professores das redes estadual e municipais do estado (com destaque ao Paic). A elas se associam e iniciativas do governo federal, como cursos de formação docente voltados à preparação dos alunos para o Enem.

De acordo com o sítio eletrônico da Seduc<sup>5</sup>, 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).

A Seduc, por meio da Codea, desencadeou formações para diretores (Codea Gestão Escolar) e para coordenadores escolares (Codea Gestão Pedagógica), quatro vezes ao ano, na perspectiva de que diretores e coordenadores replicassem as formações dentro das escolas. 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.

Com relação à formação de gestores e professores para a apropriação e compreensão dos dados das avaliações externas, o Coordenador da Codea apontou que, tanto a sua coordenadoria, quanto a Coave, se responsabilizavam pelas ações, cada uma com seu foco específico, e que, desde 2007, quando o Spaece se tornou censitário, iniciou-se as ações de formação de modo que, atualmente, na rede existe uma cultura de dados, incorporada aos processos rotineiros das Superintendências e dos gestores escolares.

---

<sup>5</sup> Acesso em: 04 ago. 2020

## 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, os diferentes entrevistados afirmam a impossibilidade de os Estados brasileiros não estabelecerem relações com o Governo Federal, pois existem políticas vantajosas que podem ser implementadas. Contudo, observam que o governo federal brasileiro opera políticas uniformes para realidades muito diferentes, gerando uma necessidade de adaptação dessas políticas para que não haja impactos indesejados nas políticas em execução.

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 está alinhada à forma como se compreende a área da educação no estado. Tal consideração encontra respaldo no seguinte excerto:

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).

Devido à uniformidade do desenho de programas do Governo Federal, muitos entes federados não conseguem usufruir dos benefícios oferecidos pela União. O Coordenador da Codea aponta também a necessidade de se 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 suas necessidades.

No que tange às avaliações em larga escala gestadas pelo governo federal, os entrevistados afirmam que, apesar de não ser o caso do Ceará, tais avaliações e seus índices decorrentes são, muitas vezes, mais relevantes do que as estaduais. Contudo, são relatados desafios 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. Reitera um ex-dirigente que

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 amostra. Uma amostra que, digamos assim, você não vê a sua escola lá na amostra. 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! [...] (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 à Educação Superior como motivadores, pois,

Aí eu falo, principalmente, do ensino do estudante, a automotivação que nessas avaliações é o que conta. 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. [...] (Coordenador da Codea GP).

Observa-se, pelas entrevistas realizadas e pelos demais dados analisados, que a relação estabelecida entre governo federal e o governo do Ceará 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. Isso deixa clara a intencionalidade de condicionamento pelo governo federal das ações dos entes federados para o alcance de uma educação tida como de qualidade.

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.

### **Considerações finais**

Pela fala dos atores entrevistados, a organização da Seduc tem estrutura “semi-horizantal”, 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, 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 sobressai 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. Ainda que essa suposição deva ser melhor explorada, destacamos que, nesse estado, as políticas educacionais tiveram maior atenção no seu processo de implementação. Além do envolvimento e comprometimento da BME, pode ter ocorrido, também, uma organização da Seduc de modo a “acomodá-la”, mesmo que sem transformá-la em quadros dirigentes, com força decisória, como seria a mencionada estrutura “semi-horizontal”.

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.

A coleta e análise de dados educacionais realizada pela Seduc 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, tendo as iniciativas nacionais, nesse quesito, pouca relevância.

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.

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.

## REFERÊNCIAS

- ALAVARSE, O. M. **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.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2022.
- BARDACH, E. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. C. Multi-level governance in federal contexts: The Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-28, jul. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/T9kH5WsYdSDqFdbtC3vw8Gz/abstract/?lang=en>. Acesso em: 21 maio 2022.
- BRAVO, M. H. A. **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. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48139/tde-08022022-110623/en.php>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/pQN8bBHLdspnXdFKGPJGg9p/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (org.). **Burocracia de médio escalão**: Perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015.
- CEARÁ. **Mapp Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2011. 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.
- FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**: Dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

FUSTER, D. A. Burocracia e políticas públicas: Uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da Prefeitura de São Paulo. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 9., 2016, Brasília. **Anais[...]**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/BC-Gest%C3%A3o-de-Pessoas-07.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

LOTTA, G. S. *et al.* 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. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2917>. Acesso em: 06 fev. 2022.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: Mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3205>. Acesso em: 12 jan. 2022.

LUKAS MUJIK, J. F.; SANTIAGO ETXEBARRÍA, K. **Evaluación educativa**. 2. ed. Madrid: Alianza, 2009.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M.; ARCAS, P. H. 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. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/63800>. Acesso em: 11 fev. 2022.

PALUMBO, D. A abordagem de políticas públicas para o desenvolvimento político na América. *In: SOUSA, E. C. B. M. (org.). A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: Leituras complementares*. Brasília, DF: MEC; Unb, 1998.

PASSONE, E. F. K. 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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBXRL8n6tz8hctd9jvfnWfP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2022.

PIRES, R. R. Burocracias, gerentes e suas “Histórias de implementação”: Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In: FARIA, C. A. P. (org.). Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: Arranjos institucionais e políticas de desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2014.

PIRES, R. R. O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua Influência nas Políticas Públicas. *In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea; Enap, 2018.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: Da competição aos incentivos. *In: DOURADO, L. F. (org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: Novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009.

### **Como referenciar este artigo**

BRAVO, M. H. A.; ALAVARSE, O. M. Burocracia de Médio Escalão e avaliação educacional: Relações entre iniciativas do estado do Ceará e do governo federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2158-2176, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16694>.

**Submetido em:** 20/04/2022

**Revisões requeridas em:** 17/07/2022

**Aprovado em:** 08/09/2022

**Publicado em:** 30/11/2022

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**

Revisão, formatação, normalização e tradução.

