

Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador

Anderson Gonçalves Costa

Eloísa Maia Vidal

Sofia Lerche Vieira

Universidade Estadual do Ceará (Brasil)

Resumo

O artigo analisa a relação entre a coordenação federativa e o Estado-avaliador e os modos como o governo central tem utilizado de pactos colaborativos para promover medidas de avaliação e responsabilização sobre as unidades subnacionais. De abordagem qualitativa, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória utilizando como procedimentos o levantamento bibliográfico e documental. Numa leitura da legislação educacional, apresenta os pactos e as estratégias da União para com estados e municípios que tornaram a avaliação um demarcador das relações intergovernamentais. Conclui que a relação Estado-avaliador e coordenação federativa vai sendo forjada na medida em que os sistemas de avaliação são significados pelas características próprias a uma nova função do Estado, num cenário de descentralização em que o controle da União possibilita a coordenação federativa a partir de pactuações em torno de resultados, avaliações em larga escala, qualidade da educação, transparência pública e prestação de contas. Palavras-chave: Estado-avaliador. Coordenação federativa. Regime de colaboração. Sistemas de avaliação.

Large-scale evaluation in Brazil: between federative coordination and the ethos of the evaluative State

Abstract

The article analyzes the relationship between federative coordination and the evaluating State and the ways in which the central government has used collaborative agreements to promote evaluation and accountability measures on subnational units. It is characterized as an exploratory research in which are used as procedures the bibliographic and documentary survey with a qualitative approach. In a reading of the educational legislation, it presents the pacts and the strategies of the Union towards states and municipalities that have made the evaluation a path of intergovernmental relations. It concludes that the relationship between evaluating State and federative coordination is being forged insofar as the evaluation systems are signified by the particular features to a new function of the State, in a scenario of decentralization in which the control of the Union makes possible the federative coordination from results-based agreements, large-scale evaluations, quality of education, public transparency and accountability. Keywords: Evaluating State. Federative coordination. Regime of collaboration. Evaluation system.



Evaluación a gran escala en Brasil: entre la coordinación federativa y el ethos del Estado evaluador

Resumen

El artículo analiza la relación entre la coordinación federativa y el Estado evaluador y los modos como el gobierno central ha utilizado pactos colaborativos para promover medidas de evaluación y responsabilización sobre las unidades subnacionales. El artículo se caracteriza como una investigación exploratoria utilizando como procedimientos el levantamiento bibliográfico y documental con un abordaje cualitativo. En una lectura de la legislación educativa, presenta los pactos y las estrategias de la Unión para con estados y municipios que hicieron de la evaluación un demarcador de las relaciones intergubernamentales. Concluye que la relación Estado evaluador y coordinación federativa va siendo forjada en la medida en que los sistemas de evaluación son significados por las características propias a una nueva función del Estado, en un escenario de descentralización en que el control de la Unión posibilita la coordinación federativa a partir de pactados en torno a resultados, evaluaciones a gran escala, calidad de la educación, transparencia pública y rendición de cuentas.

Palabras clave: Estado evaluador. Coordinación federativa. Régimen de colaboración. Sistemas de evaluación.

Introdução

2

Estaria a coordenação federativa no Brasil assumindo o *ethos* do Estado-avaliador? O questionamento é pertinente e possibilita discutir algumas dimensões da política de avaliação com base nas relações intergovernamentais entre União, Estados e municípios. Parte-se do princípio de que, nos últimos anos, adotou-se um discurso congruente com uma ideologia avaliativa própria do *Estado-avaliador* e como reflexo das iniciativas do governo central, reproduzidas pelos demais níveis de governo.

Ao trabalhar conceitos que inicialmente podem não encontrar unidade – Estado-avaliador e federalismo –, o artigo, de abordagem qualitativa, ensaia a relação entre estes e os modos como o governo central tem recorrido a pactos colaborativos para promover medidas de avaliação e *responsabilização fraca* sobre as unidades nacionais; como reflexo dos sistemas de avaliação os estados adotam um modelo de *responsabilização forte*, sobretudo quando assumem o papel de coordenador federativo. A análise, à luz do conceito de Estado-avaliador (AFONSO, 2013; 2014), em suas fases e formas de governança, fundamenta-se também na perspectiva das três gerações de avaliação da educação básica no Brasil (BONAMINO; SOUZA, 2012) entendendo que a construção de sistemas de avaliação em larga escala, sejam eles federais ou



estaduais, possibilitam, em maior ou menor grau, atos de *accountability* ensinados sobre as unidades subnacionais.

Esse trabalho caracteriza como uma pesquisa exploratória por ensinar mais clareza na relação entre os fenômenos, ao mesmo tempo que, examinando os limites, definindo os antecedentes e encontrando convergências e divergências quanto à temática, proporciona uma maior familiaridade com o problema (GERHARDT, SILVEIRA, 2009; TRIVIÑOS, 1987). Para tanto, adota como procedimento de pesquisa o levantamento bibliográfico e documental, que compõe o corpo de análise do artigo. Assim, as questões foram tratadas com base em uma reflexão teórica e exploratória, sem pretender a análise de elementos empíricos, dando margem à ampliação da discussão em pesquisas futuras.

O modelo de reforma do estado – como principal ação para vencer a crise financeira mundial – chega à América Latina na década de 1980 e obedece à tendência adotada na América do Norte e em diversos países da Europa. No Brasil, a nova dinâmica imposta para a ação pública efetiva na política educacional dois processos. O primeiro – a partir da descentralização, da arquitetura federalista do país e da Constituição Federal de 1998 – adota o modelo de acordos pactuais e transferências de responsabilidades entre os entes federados, passando a União de um papel central de provedora para a execução de ações mais específicas e restritivas no campo educacional. O segundo, baseado no controle de resultados, instaura uma nova racionalidade às políticas educacionais, o que na década de 1990 se confirmou com a ampla adesão das avaliações em larga escala, aprofundando o interesse na *performatividade*¹ dos sujeitos envolvidos nesses processos a partir da adesão dos indicadores de performance.

À medida que essas reformas são efetivadas, tornam-se pontos de inflexão, alterando a natureza, o alcance e as finalidades da educação. Programas de governos são empreendidos por descentralizações político-administrativas que repercutem nas relações intergovernamentais, não só pelos impactos financeiros, mas também pela introdução das avaliações no centro dos processos de decisões.

Considerando o objetivo proposto e buscando atender ao questionamento feito, o artigo articula a coordenação federativa ao conceito de *Estado-avaliador* analisando os pactos e estratégias da União com estados e



municípios que reforçaram o caráter instrumental da avaliação, tornando-a um novo demarcador das relações intergovernamentais no país.

Além dessa introdução, o artigo compreende outras cinco seções. Na seção seguinte, discute a repercussão da cooperação e da coordenação intergovernamental nas unidades subnacionais. Na terceira seção aborda-se a avaliação em larga escala como política de colaboração. Na quarta seção explicita-se o conceito de Estado-avaliador, apresentando suas fases e a intensificação do uso da avaliação como instrumento da política. A quinta seção apresenta as gerações de avaliação da educação no Brasil e sua conformidade com as alterações do papel do Estado. Por fim, as considerações finais.

Cooperação e coordenação na organização da educação nacional: repercussões nas unidades subnacionais

4 A redemocratização no Brasil dos anos oitenta do século XX adotou a descentralização política e fiscal como estratégia de superação da centralização e do autoritarismo que marcaram as relações intergovernamentais nos vinte e um anos de ditadura civil-militar (1964-1985). Nesse movimento, a Constituição Federal de 1988 definiu alguns elementos, hoje condicionantes, das políticas sociais no Brasil, quais sejam: a definição de um federalismo tridimensional, a partir da coroação do município como ente federado; a prerrogativa da autonomia dos entes; a definição das competências comuns e privativas no campo das políticas sociais; e a necessária cooperação entre as unidades subnacionais na oferta dos serviços.

Essas definições, no texto constitucional, coexistem num cenário em que o município foi elevado a ente federado sem que, na discussão da Constituinte, tenham sido abordados os aspectos e as condições técnicas e fiscais que garantiriam o ordenamento de um federalismo tridimensional, experiência inovadora no âmbito internacional. Araújo (2010) considera que a inclusão do município como ente federado deu-se à revelia da inovação, complementando que

Essa nova configuração do federalismo brasileiro trouxe duas enormes complicações para a engenharia institucional e política do país: a primeira relativa ao tamanho e à heterogeneidade da Federação brasileira, constituída, em sua maioria, por estados e municípios que sobrevivem com repasses dos fundos de participação, e a



segunda relativa à falta de clareza e regulamentação do que consistiria o regime de colaboração (ARAÚJO, 2010, p. 753).

Como assinala Almeida (2005), no âmbito das relações intergovernamentais a federação brasileira é marcada por arranjos complexos em que convivem tendências de centralização e descentralização, que redefinindo responsabilidades na provisão de serviços produzem resultados variados, observados de forma clara no âmbito das políticas sociais. A descentralização ocorrida nessa área tomou formas e ritmos diferentes, tendo o governo central assumido funções de regulação e redistribuição: na saúde, concentrou a tomada de decisões no âmbito do governo federal, cabendo aos municípios a execução das políticas definidas; na assistência social, os municípios passaram a ter uma significativa autonomia na tomada de decisões; e na educação, a política de fundos conduzida pelo governo federal induziu à municipalização do ensino fundamental.

A descentralização do ensino fundamental, pela via da municipalização, foi tomada como medida para maior autonomia dos entes federados e para condução mais próxima das políticas, pelo princípio da subsidiariedade, buscando torná-las eficientes e eficazes. Assim institucionalizada, não só aumentou o controle local sobre alguns programas e políticas, mas também, paradoxalmente, ratificou o papel do governo federal nas estratégias de coordenação, financiamento e avaliação da educação, como estabelecido nas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Na seara da educação, são exemplos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394-1996); as Leis que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); além dos Planos Nacionais de Educação (2011-2020; 2014-2024); e do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Sistemas federativos buscam regular e administrar conflitos pela compatibilização de autonomia dos níveis de governos com relações de cooperação, equacionando, democraticamente, a divisão de poder em uma unidade territorial sem comprometer a autonomia dos entes (ABRUCIO; COSTA, 1998). Por isso, discutir políticas e avaliação educacional no Brasil exige considerar o modelo de organização do país. Como disposto no art. 1º da Carta

Magna (1988): “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito [...]”. Os conflitos, impasses e desigualdades inerentes a esse modelo de organização, em suas bases políticas e fiscais, impactam, diretamente, a gestão, a avaliação e a regulação da educação.

Em um contexto em que compete, privativamente, à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 22, inciso 24), não se pode esquecer que o Estado brasileiro institui um federalismo *cooperativo e concorrente* como forma de organização. O princípio da cooperação, no âmbito das competências comuns, é fixado no artigo 23, estando presente a educação no inciso V, prevendo, em seu parágrafo único que leis complementares rejam as normas da cooperação entre as esferas de governo para buscar equilíbrio e desenvolvimento nacional.

Todavia, a regulamentação da colaboração, especificamente no campo da educação, ainda não ocorreu²; é uma matéria que suscita posicionamentos diferentes. Por um lado, aqueles que defendem sua regulamentação via lei complementar (ARAÚJO, 2010; GOMES, JESUS, CAPANEMA, SOUSA, 2014); por outro, há os que não veem necessidade de lei específica para sua regulamentação, sobretudo quanto à discussão em torno do art. 211 da CF/88 que define o regime de colaboração na educação e que este seria autoaplicável, como defende Saviani (2011), desde que articulado dentro de um Sistema Nacional de Educação. Dessa forma, além das controvérsias postas, o regime de colaboração tem sido instituído a partir de políticas de governo que visam cumprir o princípio constitucional.

Ao dispor sobre a competência de legislar, o art. 24 define que a União, os Estados e o Distrito Federal legislarão, concorrentemente sobre as competências que lhes é comum, excetuando-se os municípios. Na prática, o que vem ocorrendo é que os municípios também definem suas próprias políticas (VIEIRA; VIDAL, 2018, p. 15). O princípio da concorrência, na norma constitucional, assume o sentido de concomitância nos processos para garantia do direito à educação, dando abertura à necessidade de colaboração, considerando as realidades institucionais de Estados e municípios brasileiros. Contudo, em sua efetivação o sentido de concorrência pode se degenerar em competitividade, como alerta Cury (2010).



Acrescente-se ao rol do que é comum e concorrente aquelas competências privativas estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/1996), quais sejam:

- À União cabe a coordenação da política nacional de educação exercendo função normativa, redistributiva e supletiva (Art. 8º, I);
- Aos Estados à elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios (Art. 10, III);
- E aos municípios cabe organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, 1996, art. 11, I).

Como visto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) ratifica o papel da União na coordenação da política nacional da educação, enquanto Estados e municípios devem, juntos, integrar-se às políticas nacionais. Tanto a coordenação como a integração lançam luzes sobre o princípio da colaboração. Dessa maneira, o federalismo no Brasil, conforme afirma Cury (2010, p. 159), tem por acepção um “[...] sistema federativo por colaboração, considerando as marcas da cooperação nas normas constitucionais e infraconstitucionais e as atribuições e objetivos de cada nível de governo na garantia do direito à educação”. Ainda assim o regime de colaboração continua “[...] sendo um conceito vago, que produziu variações na sua compreensão e expressão em mecanismos reais de cooperação” (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2017, p. 9).

O papel de coordenador, definido para a União, obedece ao princípio da interdependência, própria nos sistemas federativos; dessa maneira, o governo federal deve atuar para sanar as desigualdades socioeconômicas que marcam a política educacional; esse papel, também, pode ser assumido por governos estaduais, sobretudo no modelo de organização da educação básica em que a descentralização põe a descoberto uma série de impasses entre os locais.

Trata-se de sanar as desigualdades descortinadas pela descentralização “[...] em que municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados um ensino remediado e municípios ricos um ensino mais satisfatório”



(SAVIANI, 2011, p. 80), prevalecendo um ciclo que vincula, estreitamente, a capacidade fiscal com o desenvolvimento social, em razão das quais formas de coordenação e cooperação vão sendo pactuadas sob diferentes aspectos e utilizando mecanismos outros que não somente os financeiros, fazendo com que o governo Federal exerça um papel estratégico na indução, no controle e na avaliação das políticas. Assim, especifica a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura,

O estabelecimento de métricas e instrumentos padronizados para permitir comparações de governos locais e escolas acompanhou o foco crescente nos resultados. Um desenvolvimento relacionado a isso foi a descentralização governamental para aumentar o controle local sobre a oferta da educação, *ao passo que o governo central manteve a responsabilidade pelo financiamento, pelo monitoramento e pela regulamentação* (UNESCO, 2017, p. 9-10, grifos nossos).

8

Uma estratégia essencial na reforma do Estado, ou seja, a descentralização, é reconhecida pelos organismos internacionais como medida necessária, equilibrando uma maior autonomia das redes de ensino e escolas com a garantia de controle pelo governo central. Pelos dilemas da descentralização, a coordenação federativa visa reduzir as heterogeneidades do federalismo, criando mecanismos que atendam às fragilidades institucionais das unidades subnacionais e garantam a oferta educacional nesses locais. No Brasil, esse papel de coordenador federativo tem sido assumido pela União a partir de mecanismos conhecidos desde os anos 1990.

O Fundef e o Fundeb são exemplos de políticas coordenadas pelo governo federal que buscaram reduzir as diferenças de recursos entre Estados e municípios. Instituído pela Lei nº 9424/1996, o Fundef, um fundo de natureza contábil, assegurou a vinculação de 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento para o ensino fundamental e pagamento de professores. Ainda que não caracterizado como reforma educacional, os efeitos dessa medida “[...] tiveram impacto decisivo sobre a configuração do sistema escolar na segunda metade da década de 90” (VIEIRA; VIDAL, 2015a, p. 29).

O Fundef, apesar de diminuir as disparidades na aplicação dos recursos no interior de cada estado, não conseguiu diminuir as marcas das diferenças regionais. Com o seu término, em 2006, foi criado o Fundeb pela Lei



nº 11.494/2007. Diferente do Fundef, o novo fundo contábil abrange toda a educação básica – da educação infantil ao ensino médio e as diversas modalidades. Conforme Vieira e Vidal (2015a), com o Fundeb verificou-se, de fato, a participação da União no financiamento da educação, mas a permanência de 27 fundos diferentes manteve situações de desigualdades entre os estados e as regiões bastantes significativas.

Outra política que confirma o papel do governo federal na coordenação federativa são os Planos Nacionais de Educação (PNE) que repercutem no planejamento e na organização das diferentes esferas federativas. A ideia de estabelecer planos decenais de educação, diferenciando-se de estratégias tomadas no passado, tem como marco o artigo 214 da Constituição de 1988, que teve redação alterada pela Emenda Constitucional no 59, estabelecendo que a União, em regime de colaboração, estabelecerá estratégias e diretrizes nacionais por meio da integração dos poderes públicos. Esse tema é também fixado no art. 9º, inciso I, da LDB de 1996, incumbindo à União o papel de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com as unidades subnacionais.

Tratar de planos de educação é bastante significativo porque eles podem “[...] configurar-se como instrumento de legitimação de ideologias de grupos no poder” (VIEIRA, 2014, p. 59) revelando disputas de projetos de sociedade. A experiência brasileira na construção do primeiro PNE (2001-2010), é significativa dessas disputas quando na tramitação do plano foram encaminhadas ao legislativo duas propostas: uma conhecida como *PNE: proposta da sociedade brasileira* e outra gestada pelo Executivo Federal. Interessa aqui resgatar que a proposta da sociedade para o I PNE previa a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a institucionalização do regime de colaboração. Na outra ponta, a proposta governista, propunha que se consolidasse o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), “[...] privilegiando a gestão por resultados para a organização da educação nacional” (GANZELI, 2013, p. 54), em detrimento a proposta do SNE.

O I PNE, aprovado como Lei no 10.172/2001, incorporou a maior parte das propostas do governo e, na análise de Souza e Duarte (2014), materializou uma racionalidade administrativa e economicista, em conformidade com as orientações da reforma neoliberal e o receituário internacional.

No que diz respeito à dinâmica federativa, os planos educacionais representam pactuações e definições de metas, propostas pelo governo federal

e, por vezes, assumidas nos planos estaduais e municipais. Essa centralidade do governo federal condiciona o cumprimento das propostas aos mecanismos de colaboração; entretanto, a gestão educacional tem, muitas vezes, sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira inviabilizada pela arquitetura federal, efetivando, assim, um regime de colaboração que não remete a um “processo cooperativo horizontal”, mas “à hierarquia piramidal” da federação (GOMES; JESUS; CAPANEMA; SOUSA, 2014, p. 129).

Ainda na segunda metade dos anos 2000, além do Fundeb, aprofundam-se as políticas do governo federal que buscam articular as ações educacionais da União, dos Estados e dos municípios, caso do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE foi apresentado ainda na vigência do I PNE, explicitamente um distanciamento do executivo das estratégias antes estabelecidas. No momento em que se defendia um “[...] acompanhamento sistemático e transparente da implantação do PNE, outro plano é criado no cenário educacional brasileiro” (WERLE; METZLER, 2014, p. 237).

Apresentado à sociedade em abril de 2007, com “pompa e circunstância” (VIEIRA, 2014, p. 66), o PDE configura uma política estruturante da articulação entre os entes federados, definindo propostas sistêmicas e fortalecendo o monitoramento de indicadores. Organizado em quatro eixos (*educação básica, ensino superior, alfabetização e educação continuada e ensino profissional e tecnológico*) o PDE, no tocante à educação básica, definiu que a melhoria da educação seria objetivo prioritário e que a qualidade educacional pretendida seria averiguada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

As ações do eixo da educação básica passam a integrar o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, buscando também cumprir o princípio da colaboração com participação direta ou incentivo da União em torno de 27 diretrizes estabelecidas no art. 2º do Decreto. O mesmo documento, no art. 9º, define que, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), o Ministério da Educação apoiaria, técnica ou financeiramente, por convênio ou colaboração, o cumprimento das metas e a observância das diretrizes firmadas no art. 2º do *Compromisso*. Por fortalecer o monitoramento dos indicadores e referir-se à qualidade com base no Ideb, a avaliação em larga escala assume função essencial na operacionalização de algumas metas do PDE. Portanto, as iniciativas do documento



fortalecem o centralismo das formas de avaliação e de indução pela ação direta da União. Esses acontecimentos fazem do PDE,

[...] um plano com traços gerencialista e centralizadores em que se evidencia o predomínio do Executivo, com viés neoliberal no que toca à preocupação com a modernização e a eficácia do Estado, a valorização do aparato técnico e o controle, marcando um distanciamento das possibilidades de autonomia e gestão democrática. Não se pode caracterizar o PDE como [...] estabelecimento de estratégias de colaboração e autonomia (VERLE, 2009). Ao contrário, neste momento há um reforço do tradicional centralismo brasileiro, ênfase na avaliação e na emulação [...] (VERLE, METZLER, 2014, p. 237).

As estratégias, planos e políticas, até aqui discutidas, demonstram a tentativa do Executivo federal em diminuir as discrepâncias da engenharia do federalismo brasileiro. Algumas delas foram, sem dúvida, mais efetivas que as outras; entretanto não incidiram sobre as questões estruturais do Estado federal e das competências dos entes em educação, que necessitariam de

[...] duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político (ARAÚJO, 2010, p. 754).

11

Marcado por desigualdades e descompassos, o federalismo brasileiro condiciona projetos políticos-pedagógicos autônomos que reflitam as realidades locais das redes de ensino (DUARTE, 2002), haja vista que a autonomia das unidades subnacionais (cf. art. 18, CF/88) conjuga-se em face dos imperativos da própria hierarquia federal – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e das “relações e restrições com os níveis superiores de governo” (DUARTE, 2002, p. 304). Assim, no percurso histórico das decisões do governo central, há a confirmação do gerencialismo e de um regime de colaboração centralizado, que induz e regula.



Avaliação, cooperação e coordenação federativa

A avaliação da educação no Brasil, como forma de regulação, é possibilitada pelo aperfeiçoamento da produção e difusão dos dados estatísticos educacionais. Em outros espaços do globo, esse fator também será decisivo para inserção de uma cultura de responsabilização, visto que, com os avanços metodológicos e técnicos na avaliação de larga escala da aprendizagem, estabeleceram-se instrumentos mais precisos e sofisticados.

Para Oliveira e Souza (2010), os processos de avaliação em larga escala representam o aspecto mais centralizador das políticas educacionais, manifestado pelo estabelecimento de exames e avaliações para todos os níveis do sistema. Segundo os autores,

do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, aos níveis decisórios, capacidade de “indução” de políticas e controle dos segmentos avaliados. Esse redimensionamento faz com que os responsáveis pela definição do que deverá ser examinado passem a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional [...]. É o controle que se exerce à distância (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 30).

Autores, como Segatto e Abrucio (2016) e Abrucio, Segatto e Pereira (2017), têm incluído a avaliação externa no rol de competência da coordenação federativa, atribuindo-lhe fator importante para bons casos de colaboração institucionalizada. Na mesma direção, Rezende, Dulci, Paula, Candian e Pinto (2012) consideram os sistemas de avaliação como forma de colaboração. Utilizando o exemplo dos estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Pernambuco – onde o governo estadual assume função de coordenador federativo – argumentam que, se a descentralização e a autonomia são características do federalismo brasileiro, estaria justificada a existência de sistemas estaduais de avaliação, sendo estes últimos “rebentos” do regime de colaboração federalista.

Portanto, já não causa mais estranheza a alguns pesquisadores a inclusão da avaliação de desempenho como forma de colaboração entre os níveis de governo. Isso revela possibilidades de colaboração não apenas financeira, mas também administrativa, técnica e pedagógica, a depender do desenho das políticas associadas a esses sistemas de avaliação.



Uma questão trazida à tona a partir dessa discussão é em que medida se estaria diante de formas de colaboração ou de indução. Tanto estados como municípios são instâncias concretas de articulação entre os níveis de governo e que proveem diretamente as políticas públicas, entretanto, o alto grau de centralização financeira na União e as transferências de recursos do governo federal aos estados, e dos estados aos municípios, condicionariam a atuação dos governos, já que haveria interferência de um nível de governo sob outros em diversas políticas educacionais, sendo a avaliação também uma forma de intervenção.

Em parte, a indefinição de lei que especifique a matéria tem contribuído para a confusão conceitual e prática das relações intergovernamentais na educação. Nesse cenário, a avaliação, enquanto elemento da coordenação federativa, é um tema questionado quando atribuído as políticas de colaboração, por isso, um terreno marcado por defensores e críticos.

Estes últimos têm chamado atenção sobre o papel regulador da avaliação em detrimento da colaboração junto à sobrecarga dos sistemas de avaliação sobre estados e municípios. Ao que considera um erro de interpretação quanto às políticas de cooperação da União, Araújo (2010, p. 754) adverte sobre o caráter de indução das avaliações em larga escala, das definições curriculares, do PDE e do PAR, erroneamente, traduzidos por colaboração. Para ela, essas ações da União “[...] não incidem sobre a questão histórica, estrutural, e nevrálgica [...]” da educação nacional.

Por seu turno, Horta Neto (2014, p. 177) parece não concordar com o reflexo do Ideb nas redes de ensino, sobretudo quanto à criação de sistemas estaduais e municipais de avaliação: “Se já existem dados coletados pelo governo federal de forma censitária, questiona-se a razão de obtê-los novamente pelos governos subnacionais”. Para Rezende, Dulci, Paula, Candian e Pinto (2012), argumentos como este não se sustentam, pois, o *período de latência*³ dos resultados das avaliações nacionais impossibilita o trabalho eficiente dos gestores. Isso seria contornado por sistemas próprios, em razão da periodicidade em que estes são aplicados e da possibilidade de retratar, especificamente, o local. De todo modo, não se deve negar que a construção de sistemas próprios de avaliação seja, talvez, com algumas exceções, justificada pela existência das avaliações nacionais. A pauta não seria unicamente a periodicidade e a especificidade, mas também a criação de uma cadeia hierárquica de avaliação e regulação, e no limite, a preparação para os testes.



Conforme cunhado por Freitas (2007, p. 4), para indução da qualidade da educação, a avaliação educacional no Brasil foi implementada pelo complexo “medida-avaliação-informação” a partir de normas jurídico-legais, normas político-administrativas e iniciativas efetivas de regulação. O complexo “medida-avaliação-informação”, trabalhado pela autora, abrange dimensões fundantes na condução das políticas de avaliação pela União: *medida* refere-se à determinação de atributos de alguma coisa com o propósito de caracterizar sua posição; *avaliação* é o ato de determinação de condição, qualidade, que implica julgamento e apreciação de mérito e valor; *informação* designa os dados de natureza estatística que contribuem para tomadas de decisão. Conforme refere a autora, “medida-avaliação-informação” estão implícitas na CF/88 nos art. 205 (garantia do padrão de qualidade), art. 209 (avaliação de qualidade pelo poder público como condição ao ensino livre à iniciativa privada), e art. 214 (melhoria da qualidade do ensino). Freitas (2007) considera que a garantia do padrão de qualidade leva ao questionamento de como aferir a qualidade do ensino, em razão da qual se pressupõe a avaliação educacional. Quem deve avaliar aparece como uma problemática quando se trata das relações federativas, pois

[...] a avaliação educacional ficou implícita no texto constitucional de 1988, e, assim, se impôs como uma tarefa pública que supõe a atuação do Estado segundo a concepção de federalismo e a natureza da relação Estado-sociedade inscritas na Lei Maior. Definições decorrentes disso enfrentariam questões, como por exemplo, a quem cabe tornar a avaliação educacional efetiva, como, quando, onde e quanto. Decisões a esse respeito envolvem relações federativas, ou seja, põem em tela o problema da federação brasileira (FREITAS, 2007, p. 65).

Com a LDB (1996), a avaliação nacional é atribuída como papel da União, que deve “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” e assegurar o processo “[...] em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (art. 9º, V, VI, respectivamente). Dessa maneira, o complexo tratado por Freitas é explicitado na LDB e tem sido regulado pelas políticas desencadeadas desde meados de 1995 com a criação e regulamentação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, aperfeiçoado mais tarde pelo Ideb, encadeando ações e consequências que são próprias de um Estado-avaliador, em



razão da qual, na seção seguinte, será abordado o conceito buscando elucidar suas fases e formas de atuação e a intensificação do uso da avaliação como instrumento da política.

Estado-avaliador: a emergência de um conceito e suas fases

Como explica Afonso (2009, p. 98), “[...] a compreensão do que é o Estado e dos modos como este funciona nas sociedades capitalistas é uma condição indispensável para problematizar a função da escola e da educação”. Não se pode esquecer que as medidas instituídas pelo Estado brasileiro, reconhecidas pelas organizações internacionais, são contemporâneas à emergência da globalização neoliberal, da qual aquelas são peças estratégicas, impondo aos governos nacionais a reforma e a reestruturação do Estado.

Ao capitalismo não seria possível a providência de suas condições de existência extra econômicas, sendo então necessário que o Estado garantisse “[...] infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento socioeconômico [...], mão de obra diversa e qualificada [...], ordem e coesão social [...] e meios de [...] legitimar as desigualdades inerentes ao sistema” (DALE, 2010, p. 1100).

Essas condições favorecem a dominação do capitalismo, transformando o Estado pela introdução de um novo modelo de gestão e inserindo a ideia da competitividade entre as nações, sendo a educação diretamente implicada por esses modelos. As formas de se alcançar esse modelo de gestão requerem algumas medidas, sendo a descentralização da autonomia das escolas e das redes de ensino uma delas, junto à avaliação de desempenho, a regulação e a responsabilização, correspondentes à *accountability*.

A introdução desses mecanismos tem acontecido em detrimento dos posicionamentos político-ideológicos dos grupos políticos. À direita ou à esquerda, o alarde da nova gestão pública tem sido proporcionado até mesmo pela agenda reformista de governos democrático-populares. O caso do Brasil, com o PDE e o PAR nos governos petistas (2003-2016), é emblemático na sustentação da governança proposta por uma agenda que adota a avaliação de desempenho e a responsabilização como estratégias.

Todos esses fatores, em articulação uns com os outros, pela introdução de modelos de governança onde o global e o local interagem e se influenciam,



são característicos do Estado-avaliador. Cunhado pelo pesquisador Guy Neave na década de oitenta, o conceito chamava atenção para as mudanças ocorridas no âmbito do ensino superior,

o Estado Avaliador consistiria numa racionalização e uma redistribuição geral das funções (e dos poderes) entre o centro e a periferia, de maneira tal que o centro conservaria o controle estratégico global através de mecanismos políticos menores em número, porém mais precisos, constituídos pela definição de metas para o sistema e o estabelecimento de critérios e processos de controle de qualidade do produto (YANNOULAS; SOUZA ASSIS, 2009, p. 59).

A avaliação tem sua função redesignada, e, estendendo-se a várias áreas, se torna elemento para controle do centro sobre a periferia em estados descentralizados. Num cenário de constantes reajustes e rearticulações nos sistemas educacionais, o próprio conceito de *Estado-avaliador* vai sendo tomado como recurso analítico para perceber as mudanças em outros campos das políticas educacionais, como é o caso da educação básica.

16

A adoção cada vez mais generalizada dos sistemas nacionais de avaliação de desempenho para esse nível de ensino, os mecanismos de *accountability* e as diferentes formas dos usos de resultados, implicando sanções ou formas de recompensas sobre escolas e professores, representam o *ethos* do *Estado-avaliador*, que consiste na mensuração e padronização de resultados. Para tanto, a avaliação em larga escala é o instrumento fundamental para o controle e legitimação da estrutura da responsabilização nesse outro papel do Estado.

Num cenário onde a avaliação nacional não pode ser compreendida somente nos limites do Estado-nação, mas também no próprio movimento de governança *multiescalar*, se tem constatado que as conexões e interações entre as diferentes formas de avaliação têm sido relegadas pela centralidade da avaliação dos alunos. Segundo Afonso (2014), a obsessão avaliativa das últimas décadas não cumpre apenas a tarefa tradicional de interação pedagógica, mas também passa a ser adotada pelas organizações, redes de ensino e a administração pública, em diferentes níveis e em congruência com uma ideologia avaliativa.



É necessário esclarecer que a avaliação sempre cumpriu papel estratégico nas políticas de diferentes fases do Estado, despontando já no contexto do Estado de bem-estar social (FREITAS, 2007). Mas, é com a alteração de seus usos e alcances que a emergência do Estado-avaliador é confirmada. Afonso (2013; 2014) delimitará três fases do Estado-avaliador, que coexistem nas políticas educativas. Na primeira fase há uma significativa autonomia do Estado nacional na definição das políticas públicas; numa segunda fase as agendas internacionais repercutem os imperativos da globalização pela internacionalização da economia capitalista (expressão desse momento é a consolidação do *Programme for International Student Assessment – Pisa*; e, a última fase, denominada pelo autor de pós-Estado-avaliador, atende aos processos de liberalização e de mercadorização da educação. Por se tratar ainda da hipótese de uma terceira fase, no trabalho em tela não serão aprofundadas as discussões suscitadas pelo autor.

A primeira fase do Estado-avaliador é contemporânea a emergência do neoconservadorismo e do neoliberalismo e é característica da afirmação da supremacia nacional de alguns países em face de outros em um mundo competitivo e que se tornaria cada vez mais globalizado. Afonso (2014) define o desenvolvimento dessa fase entre os anos 1980 e 1990; são neles onde se vê surgir as primeiras iniciativas de sistemas de avaliação e medidas de *accountability* em países desenvolvidos. A criação de padrões e sistemas de avaliação e a responsabilização vão se definindo: avaliação e responsabilização controladas pelo Estado e a prestação de contas servindo à sociedade e ao mercado. Corresponde à primeira fase do Estado-avaliador no Brasil a implementação do Saeb, ainda que não signifique a adoção de mecanismos fortes de responsabilização, como as experiências da década de 80 nos Estados Unidos e Inglaterra.

O caso dos Estados Unidos da América (EUA) é emblemático na confirmação da lógica da competição e das primeiras ondas de responsabilização educacional para a competitividade global. O relatório *A Nation at Risk* (1983) é, nesse sentido, um marco na utilização de padrões e avaliações externas para aferir a eficácia das escolas e dos professores, deixando claro que a sociedade norte-americana vinha sendo erodida por uma onda de mediocridade e desarmando-se educacionalmente. No relatório, o tom ameaçador, competitivo e mesmo apocalíptico, questiona o futuro americano como nação e povo e conclama estes a fazer o certo pelas crianças e pelo país a partir da



criação de padrões mensuráveis e rigorosos. Utilizando testes como “evidência da preparação de um estudante para prosseguir seus estudos”, o relatório recomendou que

Testes padronizados de desempenho [...] devem ser aplicados em importantes pontos de transição de um nível de ensino para outro [...] Os propósitos desses testes seriam: (a) a certificação do estudante; (b) a necessidade de intervenção corretiva; e (c) a oportunidade de trabalho avançado ou acelerado (THE NACIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, [1983], 2012, p. 155).

18 Como afirma Ianni (2010, p. 205), a globalização – de coisas, gentes e ideias – modifica os quadros sociais e mentais de referência: “[...] tudo o que é evidentemente local, nacional e regional revela-se também global”. Sendo assim, no âmbito das reformas do final do século XX, a agenda educacional é parte de uma cultura mundial, que aflui entre locais, interferindo na forma de fazer educação a partir de canais internacionais – o Banco Mundial, por exemplo. Justamente sobre essas repercussões da globalização é que Afonso (2013) define a segunda fase do Estado-avaliador, entre o final dos anos 1990 e anos 2000. Para o autor, diferente da primeira, em que se percebe certa autonomia do Estado nacional na definição de políticas, na segunda fase há uma retração dessa autonomia sob o julgo da globalização e processos constantes de standardização e interdependência entre o local e o global. Aspectos característicos desse período são: o protagonismo das agências internacionais e transnacionais; a maior diversidade das avaliações nacionais; e a participação, com expressiva frequência, em exames internacionais como o Pisa.

Pelo exposto, vê-se que, o Estado-avaliador tem destacado interesse pela avaliação, passando a adotar um *ethos* competitivo que atende aos interesses da globalização, da internacionalização do capital – buscando destaque na economia mundial – e da imersão numa cultura global de educação. As mudanças ocorridas no papel do Estado em decorrência dessas inflexões recaem sobre a educação quando da adoção de uma cultura gestora próxima das congêneres privadas. A adesão da *accountability*, não em seu sentido democrático, é uma das máximas desse sistema, com implicações materiais (responsabilização forte) ou simbólicas (responsabilização branda)



sobre os profissionais da educação. Muda-se o Estado, mudam-se também as formas avaliativas e suas implicações.

Três gerações de avaliação da educação básica: conformidade entre o Estado-avaliador e a coordenação federativa

O que se pode chamar de ethos do Estado-avaliador, no Brasil, encontra conformidade a partir da criação de sistemas de avaliação em larga escala desenvolvidos pela União e pelas unidades subnacionais; esses últimos são reflexos dos primeiros. Conforme consta na seção 3, a dimensão normativa da avaliação no Brasil assegura o papel da União na coordenação dessa política, em articulação intergovernamental, mas, garantido o controle, a indução e a regulação pelo governo central. O ponto a que se pretende chegar aqui é o de que a coordenação federativa no Brasil, ora cooperação, ora colaboração, permite a confusão de suas finalidades com aquelas do Estado-avaliador.

A avaliação, categoria pedagógica polêmica, suscita uma série de questionamentos, e, em uma federação como a brasileira, envolve outras questões da própria estrutura e organização da educação nacional. Em que pese a descentralização instituída e a autonomia das escolas e dos gestores no viés administrativo, a literatura da área vem discutindo que a centralização dos processos avaliativos impõe sobre esses agentes normas e metodologias para se chegar aos resultados, ou seja, um desdobramento da ação pedagógica enquanto *processo* e dos resultados enquanto *produto*. Todo esse cenário cria uma “cadeia produtiva da educação” (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2015), ao impor responsabilidades que vêm desde o Ministério da Educação ao chão da escola, como “*pirâmide de medición y control*” (CASASSUS, 2013, p. 36) que busca conformidade do produto com as especificações técnicas propostas.

No Brasil, as avaliações externas surgiram ainda na década de 1980 com caráter diagnóstico, mas é nos anos 1990 que elas tomam aspectos de maior controle a partir do Saeb. Casos como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) e o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) são pioneiros já no ano de 1992 em unidades subnacionais. Esses sistemas têm seus marcos de implantação paralelo às investidas da reforma do Estado brasileiro. Como evidenciam Bauer e Tavares (2013),



[...] em conjunto com o desenvolvimento dos sistemas de avaliação educacional, há a introdução e o aprimoramento de mecanismos de gestão educacional via avaliação de sistemas educacionais, concretizando um modelo de gestão que se baseia no monitoramento dos resultados educacionais e o entendimento de qualidade da educação baseado na consecução de melhores índices quantitativos (BAUER; TAVARES, 2013, p. 15, grifos nossos).

Dessa maneira, os sistemas de avaliação garantem a concretização de um modelo de gestão. As implicações desses sistemas não se limitam a gestão escolar e educacional, mas alargam as possibilidades do uso dos indicadores tanto para aferir a qualidade da educação como para responsabilizar. Nesse sentido, utilizando como recurso analítico a classificação das três gerações de avaliações da educação em larga escala, apresentadas por Bonamino e Sousa (2012), percebe-se como o caráter forte e fraco da responsabilização se associa a quem responsabiliza, ou seja: Estados e municípios; quando induzidos pelas políticas federais, eles estabelecem mecanismos que efetivam implicações materiais sobre escolas, gestores e professores; enquanto, em nível do governo central, essa responsabilização acaba sendo fragilizada.

20 A primeira geração de avaliação da educação no Brasil compreende o aspecto diagnóstico das avaliações. Essas teriam por finalidade acompanhar a evolução dos resultados a partir de sua divulgação pública, mas o retorno às escolas não ocorria, tampouco possibilitava seu uso pelas redes de ensino. O Saeb foi exemplo dessa política, quando a divulgação dos resultados, de forma agregada, não permitia seu uso para iniciativas de responsabilização de professores e gestores. Assim, ainda que avaliando redes de ensino dos diferentes níveis de governo, a primeira geração ainda não apresentava consequências sobre elas. Entretanto, o desenho de um sistema nacional de avaliação, num país onde, por diversos obstáculos, não é efetivado um sistema nacional de educação, revela a emergência do Estado-avaliador. São a segunda e a terceira geração que correspondem à consequência sobre escolas e redes de ensino: de um lado, a União fortalece uma política branda com implicações simbólicas; de outro, Estados e municípios constroem sistemas de responsabilização que conjugam implicações simbólicas e materiais. Assim,

A coexistência do Saeb com avaliações estaduais e, anos mais tarde, com a Prova Brasil faz com que a ênfase inicial na finalidade diagnóstica no uso dos resultados da avaliação perca



força em face da tendência de focalizar esse uso como subsídio a políticas de responsabilização, o que leva ao reconhecimento de duas novas gerações de avaliação da educação básica no Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 377).

A segunda geração de avaliação, em termos de responsabilização, integra uma política com consequências simbólicas. Tanto a Prova Brasil, como o Ideb, apresentados com base no *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, foram identificados como políticas que permitem a pactuação de metas, mas não se vinculam, pelo menos por seus usos, pelo governo central, a prêmios e bonificações. Desde a sua implantação o Ideb associa-se a uma política de *accountability* fraca. Importa, nesse momento, lançar mão sobre as diretrizes presentes no art. 2º do Decreto no 6.094/2007 por dialogarem com a discussão aqui pretendida:

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Nos incisos destacados, com ação direta da União ou seu apoio na implementação das ações do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, a avaliação de desempenho, implicitamente, é definida como novo demarcador das relações federativas no Brasil, devido à sua importância para

o monitoramento das ações. Sob tutela do governo federal, garantido seu papel estratégico na coordenação da política, o *Plano* adota a *accountability* como modelo de gestão ao se estruturar nos pilares da avaliação de desempenho em diferentes segmentos (dos alunos, dos professores, das políticas); da *responsabilização* (mérito, responsabilidade e transparência pública); e da *prestação de contas* (divulgação de resultados do Ideb e controle social). Dessa maneira, Estados e municípios são inseridos numa lógica avaliativa e de responsabilização com base na pactuação das ações, coordenadas pelo governo federal.

Carvalho, Oliveira e Lima (2014, p. 54-55) consideram que a *accountability* no Plano de Metas não foi preconizada por um sistema central de avaliação da educação, mas, com base em uma responsabilidade pactuada “[...] estreitamente relacionado à autonomia das redes públicas de ensino na gestão de seus sistemas, ao funcionamento descentralizado do federalismo brasileiro e às responsabilidades dos estados e municípios pela qualidade do ensino médio e fundamental [...]”.

O Ideb, que passa a aferir a qualidade da educação, possibilita, consequentemente, a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados em avaliações de desempenho. A cobrança por resultados é efetivada pela divulgação do indicador para cada escola e rede de ensino, municipal ou estadual, verificada pelo alcance das metas. Essa função do indicador é discutida pelo ex-ministro do governo petista, Fernando Haddad (2005-2012), em entrevista concedida:

Qual é a grande diferença do Ideb para o passado? Você tem a responsabilização, você sabe qual escola está funcionando e qual não, qual rede está funcionando e qual não. Isso muda completamente a história da avaliação. Avaliação era simplesmente para a gente saber se estava bem ou se estava mal. Ela não tinha impacto na vida cotidiana das escolas. A partir do momento em que você sabe que escola está bem, que escola está mal, você tem um movimento virtuoso que responde aos estímulos com muito mais força do que responderia na ausência de responsabilização (GOIS, 2018, p. 162, grifos nossos).

O Ideb será fator responsável para que os Estados e municípios criem ou aperfeiçoem seus sistemas de avaliação justificado pelo fato de que um



acompanhamento mais próximo pelas redes de ensino ensejaria também feitos positivos.

A terceira geração corresponde, então, ao modelo que os estados brasileiros conduzem seus sistemas de avaliação, influenciados por políticas da União, como destacado, por vezes, neste. Horta Neto (2014, p. 190) afirma que a política desenvolvida com o PDE “[...] impõe aos sistemas de ensino uma série de atribuições que lhes deveriam ser próprias, e sobre as quais a União não deveria ter ingerência, pois o que se deveria buscar seria um regime de colaboração”. O aumento significativo dos testes em larga escala seria reflexo dessa imposição de metas “pactuadas” possibilitando a coexistência das implicações simbólicas e materiais.

Um dos pressupostos que orientam a descentralização é o de que quanto mais próximo o governo se encontra dos cidadãos, mais aumenta a possibilidade da existência de mecanismos de responsabilização. Haveria uma disseminação mais efetiva de informações, canais de debate e mecanismos mais constantes de fiscalização governamental (PRZEWORSKI, 1998 *apud* ABRUCIO, 2002,). Se tratado no âmbito da responsabilização educacional se estaria diante de um paradoxo, visto que as políticas de avaliação de desempenho promovidas, nesse caso, pela União sob os governos estaduais e municipais, subjazem mecanismos de fiscalização, agora não dos cidadãos sob os governos, mas dos governos sob profissionais da educação, aqueles que, na perspectiva da Ciência Política, são as instâncias da ponta ou intermediárias da burocracia do Estado, os gestores escolares (burocracia de médio escalão) e professores (burocracia do nível da rua).

O resultado a que se pode chegar é o de que as políticas de responsabilização têm suas formas de implicação alteradas quando desenvolvidas pelas unidades subnacionais: estados e municípios têm destacada gerência sobre as redes de ensino e acredita-se que, em razão da subsidiariedade, condução de políticas pela autoridade ou instituição mais próxima (ARAÚJO, 2010, p. 756), incorporam-se facilmente, as políticas de *high stake*, representadas pelos incentivos financeiros. Nesse caso, não se vislumbram apenas implicações simbólicas, mas também, articulados a elas, consequências materiais junto à responsabilização objetiva e subjetiva.



Considerações Finais

A constituição do Estado-avaliador, ao longo do tempo e da tipificação de suas fases, tem ressignificado o papel da avaliação e as formas como é utilizada. Essa alteração justifica-se pela inserção da educação numa cultura global possibilitada pela governança supranacional. Se o Estado nação, por muito tempo, teve autonomia com relação às suas políticas, com a competitividade, própria da internacionalização do capital, sua agenda é alterada.

A discussão proposta, neste artigo, sobre se a coordenação federativa estaria assumindo o *ethos* do Estado-avaliador, encontra respaldo se percebida uma simbiose entre o regime de colaboração e a função regulatória e avaliadora do governo central. Essa articulação vai sendo forjada à medida que os sistemas de avaliação são significados pelas características próprias a uma nova função do Estado, num cenário de descentralização em que a manutenção do papel de controle da União possibilita uma coordenação federativa com pactuações em torno de resultados, avaliações em larga escala, qualidade da educação, transparência pública e prestação de contas.

No Brasil, considerando as complexidades e variâncias descortinadas pela descentralização, percebe-se que o papel de coordenador atribuído à União, nas áreas das políticas sociais tem sido importante para sanar as desigualdades institucionais, mas não suficientes para promover equidade no atendimento. Com base nas políticas de colaboração, que podem ser nomeadas também de políticas de regulação, o governo central gera alterações de cunho gerencial nas administrações da educação, congruentes ao discurso do Estado-avaliador. Encadeia-se, dessa forma, uma série de medidas nas relações federativas que, se pensado com base em uma pirâmide, deságua na escola em formas de responsabilização. A expansão dos sistemas estaduais de avaliação é exemplar para retratar esse modelo; os usos que se fazem desses modelos confirmam, portanto, o Estado-avaliador.

Notas

- 1 A performatividade é uma “tecnologia moral” presente na reforma neoliberal da educação. Cumpre uma função gerencial, tanto ao nível das instituições (nas práticas, na economia e no governo), como das subjetividades dos sujeitos, buscando torná-los mais eficientes a partir da reorientação e mensuração das suas atividades pedagógicas e acadêmicas (cf. Ball, 2014, p. 65-70).



- 2 O art. 23 dispõe de uma Lei Complementar (nº 140, de 2011) que fixa normas para a cooperação. O dispositivo trata das ações administrativas no exercício à proteção do meio ambiente entre os entes. Tramitam no Congresso Nacional dois projetos que visam regular a matéria na área da educação: Projeto de Lei Complementar n.º 413/2014 e Projeto de Lei Complementar n.º 448/2017.
- 3 O período de latência segundo os autores é “[...] o período de tempo (sic) para que os resultados de uma avaliação chegam (sic) ao ponto de serem trabalhados pelos diferentes atores escolares” (REZENDE; DULCI; PAULA; CANDIAN; PINTO, 2012, p. 32).

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, 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, 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e Coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Gomes. **O Estado numa era de reformas**: Os anos FHC – Parte 2. Brasília: MP/SEGES. 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisa, 12).

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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, 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 487-507, 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

BALL, Stephen. **Educação global S. A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.



BAUER, Adriana; TAVARES, Marialva. Introdução. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete; TAVARES, Marialva. **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. (v. 1).

BONAMINO, Alicia; 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, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados.

BRASIL. Ministério da Educação. **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.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

26 BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

CARVALHO, Cynthia Paes; OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; 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, 2014.

CASASSUS, Juan. Política y metáforas: um análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete; TAVARES, Marialva (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. (v. 1).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, 2010.



DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

GANZELI, Pedro. Regime de colaboração e plano nacional de educação: política de Estado ou política de governo. In: MARTINS, Ângela Maria; CALDERÓN, Adolfo Ignacio; GANZELI, Pedro; GARCIA, Teise de Oliveira (Org.). **Políticas e gestão da educação**: desafios em tempos de mudanças. Campinas: Autores Associados, 2013.

GOIS, Antônio. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil**: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

GOMES, Candido Alberto; JESUS, Wellington Ferreira de; CAPANEMA, Célia de Freitas; SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses. Geometria política da federação: entre pirâmides e redes. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 172-201, 2014.

IANNI, Octavio. Modernidade-mundo. In: **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

REZENDE, Wagner Silveira; DULCI, João Assis; PAULA, Túlio Silva de; CANDIAN, Juliana Frizzoni; PINTO, Raul Magalhães. Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: Uma discussão a partir dos sistemas estaduais de avaliação. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 2, p. 20-43, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Gestão Federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, Célio da.; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia (Org.). **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2011.



SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria. (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

THE NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION. Uma nação em risco: o imperativo de uma reforma educacional [1983]. In: BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Minas Gerais: Fino Traço, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação**. Responsabilização na educação: cumprir com nossos compromissos. UNESCO: 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria. (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

28 VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. **Ceará 2050**: Diagnóstico do Setor Educação. Fortaleza: SEPLAG, 2018 (versão preliminar).

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, 2015a.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia; NOGUEIRA, Jaana Flavia Fernandes. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 1, p. 85 - 106 jan./abr. 2015b.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; METZLER, Ana Maria Carvalho. Planos federais de educação e sua repercussão nas instâncias subnacionais: a autonomização da educação básica pública. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria. (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

YANNOULAS, Sílvia Cristina; SOUZA, Camila Rosa Fernandes de; ASSIS, Samuel Gabriel. Políticas educacionais e o estado avaliador: uma relação conflitante. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 15, n. 2, p. 55-67, 2009.



Mestrando Anderson Gonçalves Costa

Universidade Estadual do Ceará (Brasil)

Programa de Pós-Graduação em Educação

Bolsista CAPES

Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA)

E-mail: andersongoncalvescosta0@gmail.com

Profa. Dra. Eloísa Maia Vidal

Universidade Estadual do Ceará (Brasil)

Programa de Pós-Graduação em Educação

Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA)

E-mail: eloisamvidal@yahoo.com.br

Profa. Dra. Sofia Lerche Vieira

Universidade Estadual do Ceará (Brasil)

Programa de Pós-Graduação em Educação

Bolsista de Produtividade do CNPq

Líder do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA)

E-mail: sofialerche@gmail.com

Recebido 24 out. 2018

Aceito 23 nov. 2018