

Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: Uma discussão a partir dos sistemas estaduais de avaliação

Wagner Silveira Rezende – PPGCSO-UFJF/ CAEd-UFJF

Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). É bacharel em Direito, licenciado e bacharel em Ciências Sociais, e mestre em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atualmente é coordenador da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

João Assis Dulci – IESP-UERJ/CAEd-UFJF

Doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP -UERJ). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE-IBGE). Atualmente é analista de avaliação da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

Túlio Silva de Paula – CAEd-UFJF

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atualmente é analista de avaliação da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

Juliana Frizzoni Candian – IESP-UERJ/CA- Ed-UFJF

Doutoranda em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP -UERJ). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com formação complementar em Análise Estatística de Dados Sociais, e mestrado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM). Atualmente é analista de avaliação da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

Raul Magalhães Pinto – UFJF

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor associado 2 da Universidade Federal de Juiz de Fora. É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF. Atua como pesquisador do Centro de Pesquisas Sociais da UFJF.

Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: Uma discussão a partir dos sistemas estaduais de avaliação

RESUMO

O artigo apresenta uma justificativa para os sistemas estaduais ou municipais de avaliação da educação a partir da discussão sobre autonomia e descentralização no modelo federativo brasileiro, especialmente para o caso das políticas em educação. Para validar a justificativa da avaliação como ferramenta analítica de políticas públicas, consideramos os sistemas estaduais de avaliação de Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco e Ceará. Os resultados apontam para um diálogo expressivo entre políticas públicas para educação e avaliação, tendo como pano de fundo a autonomia dos estados federados na condução de políticas públicas educacionais, em particular a criação de sistemas estaduais de avaliação da educação. A partir da criação desses sistemas, que experimentou patente expansão a partir de meados da década de 2000 no Brasil, podemos analisar as características do sistema federativo brasileiro, envolvendo a descentralização como ideia regente de nosso esforço de compreensão do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Sistemas de avaliação da educação – Federalismo – Descentralização – Políticas Educacionais

Educational assessment and autonomy in the federalist context: a discussion from the state and municipality educational assessment system

ABSTRACT

This article aims at presenting a justification about the state and municipality educational assessment system, based on the discussion about autonomy and decentralization in the Brazilian federalism. The main interest is about the education policies. We take into account the educational assessment systems in four Brazilian states, which are Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará and Pernambuco, in order to validate the use of the education evaluation as an important instrument to analyze public policies. Having the state-level autonomy in conduction and execution of public policy – and the design of state educational systems in particular – as a background, our results point out a meaningful relationship between education public policy and evaluation systems. As from the beginning of such systems which have experienced a noticeable expansion since mid-2000's in Brazil, it is possible to analyze some features of the Brazilian federative system and the decentralization process as its core concept.

Keywords: Educational assessment system – Federalism – Decentralization – Education Policies

Introdução

O presente artigo pretende trazer à discussão as possibilidades apresentadas por um sistema estadual de avaliação da educação no contexto de descentralização do modelo federativo brasileiro. O federalismo, tendo como foco a ideia de descentralização (mesmo que essa ideia, como veremos, careça de uma explicação mais densa), envolve o entendimento das relações estabelecidas entre a União e os governos subnacionais. Nosso objetivo, com o presente esforço, é analisar a criação e a expansão dos sistemas estaduais de avaliação educacional, com todas as consequências que eles envolvem (tais como políticas de responsabilização a partir dos resultados obtidos nessas avaliações), como um exemplo da participação dos estados na condução de políticas públicas em educação, de forma autônoma.

Os sistemas estaduais de avaliação educacional, seguindo exemplo do sistema federal de avaliação da educação brasileira, criado no início da década de 1990, ganharam força a partir de meados dos anos 2000, dispostos a atender às especificidades das redes locais de ensino, se tornando ferramenta fundamental para o acompanhamento da qualidade da educação nos estados. Independente dos esforços nacionais de realização de avaliações em todo o Brasil, como o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e a Prova Brasil, as necessidades dos estados passavam por outra seara. No intuito de atender a essas demandas próprias, a criação dos sistemas estaduais de avaliação se apresentou como uma tentativa, não de competir com o sistema federal de avaliação, mas de dar ênfase a aspectos não tematizados por aquele.

Sendo assim, a criação e expansão desses sistemas, hoje englobando quase a totalidade dos estados brasileiros, demonstra uma autonomia dos estados na condução de políticas públicas relativas à educação, mesmo com a existência de um sistema de avaliação em nível nacional. Características fundamentais do federalismo clássico, a autonomia e a descentralização, percebidas, nesse caso específico da avaliação educacional brasileira, podem ser tratadas como características, também, do federalismo brasileiro, embora este apresente, como veremos, características próprias, nem sempre entendidas da mesma maneira pelos especialistas da área.

De todo modo, o argumento que se desenhará neste texto, do começo ao fim, enfoca a autonomia e a descentralização como duas características presentes na condução das políticas públicas educacionais dos governos subnacionais, apesar da ainda forte centralização do governo nacional em uma série de questões. Exemplo disso, e tema fundamental deste artigo, são os sistemas estaduais de avaliação educacional que procuramos, aqui, descrever e analisar. Mais do que atestar características do federalismo brasileiro, a criação desses sistemas aponta para a importância de sua existência na

tentativa de diagnosticar, periodicamente, problemas que permeiam as redes de ensino no Brasil.

Para isso, além desta breve introdução, organizamos o texto em quatro partes. Uma primeira parte apresenta a discussão em torno do federalismo e do processo de descentralização desse modelo de organização no caso brasileiro, a partir das políticas voltadas para educação. Na segunda parte, apresentamos importantes diferenças entre os sistemas próprios de avaliação e o sistema federal, organizado a partir do SAEB, destacando a importância desses sistemas na promoção da qualidade da educação pública no Brasil. Na terceira parte, são analisados quatro sistemas estaduais de avaliação, PROEB (Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica), PAEBES (Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo), SAEPE (Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco) e SPAECE (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará), com o intuito de por à prova a justificativa da avaliação como ferramenta analítica de políticas públicas. Por fim, organizamos algumas considerações finais.

Federalismo, descentralização e mudanças no campo da educação

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado mudanças no seu sistema federativo, no sentido de maior descentralização e de fortalecimento dos entes subnacionais. Como assinala Maria Herminia Tavares de Almeida (1995), esse processo, com suas dificuldades e especificidades, pode ser observado com maior clareza no plano das políticas sociais.

Segundo a autora, a ação do governo federal no campo das políticas sociais foi moldada durante os períodos de maior centralização. A criação, expansão e definição das características de um sistema brasileiro de proteção social se deu, em grande medida, durante os dois ciclos autoritários, especialmente durante o de Vargas (1930/1945) – ocasiões nas quais o federalismo deu lugar a um Estado quase unitário, ou, no mínimo, a uma forma de federalismo centralizado bastante acentuada (ALMEIDA, op. cit.). Portanto, ao considerar a reorganização das políticas sociais, deve-se levar em conta o tema da redefinição das competências entre as esferas de governo. O foco, neste momento do trabalho, são as particularidades da mudança que vêm ocorrendo no campo da educação. Mas, antes, convém destacar as características gerais do federalismo e sua especificidade no contexto brasileiro.

Ainda segundo Almeida, federalismo é um sistema de organização de poder e autoridade entre as instâncias governamentais, baseado na distribuição territorial, que é definida e assegurada por uma Constituição, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação. Um sistema federalista é constituído por

um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social. Por serem estruturas não-centralizadas, os sistemas federais moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo. A existência de competências comuns entre instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não centralizada do federalismo (ALMEIDA, 1995, s/p.).

Essa passagem pontua elementos cruciais para o entendimento do federalismo e de suas principais características: autonomia, descentralização, cooperação e negociação entre as instâncias do governo. A ideia que dá sustentáculo a toda concepção de federalismo é a autonomia dos entes, que se manifesta de variadas formas, tais como a gerência de suas finanças, o estabelecimento de diretrizes e políticas específicas para os entes federados em áreas diversas, como saúde e educação, por exemplo, é elemento constituinte da ideia mesma de federação. Ela nos leva à descentralização, visto que a autonomia desloca a tomada de decisões para outros atores, implicando em possibilidades decisórias e também assunção de responsabilidades. Isso significa, em teoria, maior capacidade de cada ente federado em tomar a decisão com mais eficácia e conhecimento de causa, por ter o poder de agir sem a necessidade de seguir diretrizes estabelecidas que não levam em conta, necessariamente, as peculiaridades de sua realidade regional. Nesse ponto, podemos observar a importância dos sistemas estaduais de avaliação, como se verá.

Contudo, autonomia e descentralização não significam desconexão com o Estado nacional. Esse ponto é fundamental para a compreensão do federalismo, independente do grau de autonomia que ele concede aos entes federados. Antes, pelo contrário, a própria definição dada por Almeida acerca do federalismo envolve a cooperação entre os entes federados, no nosso caso, os estados e a União. A cooperação se manifesta em diversos campos, como o econômico, o político, o cultural, o social etc. Ou seja, descentralizar não tem caráter disruptivo. A cooperação entre os entes significa o reconhecimento da unidade federativa e dos propósitos que unem esses entes em torno de um projeto de nação. Portanto, a autonomia deve ser compreendida como a necessidade de tornar os processos decisórios mais próximos das realidades daqueles que sofrerão as consequências dessas decisões, respeitando, desta forma, as singularidades (em diversos campos) que envolvem cada ente federado.

Um dos elementos centrais da cooperação entre os estados, que, ao contrário de ser um fator que restringe a autonomia, de fato a reforça, é a negociação entre as instâncias de governo. Os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, encontram-se em uma relação onde o acerto de prerrogativas e responsabilidades é essencial para o funcionamento de um federalismo efetivo. As instâncias devem estar muito bem articuladas, a fim de atender

aos objetivos a que se propõem, sem que haja, com isso, superposição de competências. Nesse ponto, o caráter de negociação contínua entre os entes é suporte para a cooperação.

O que foi apresentado é uma definição geral do que vem a ser o federalismo, mas os sistemas federativos realmente existentes variam muito entre si, ao longo do tempo e em um mesmo sistema federativo, criando algumas dificuldades conceituais para as análises empíricas. O que se observa, por exemplo, são diferenças entre o grau de autonomia e descentralização entre os entes e o governo nacional, variações estas que decorrem do contexto espaço-temporal a ser analisado.

O federalismo brasileiro tem sido tratado, por boa parte da literatura especializada (da qual Almeida é exemplo), como um federalismo cooperativo, no qual existem diversos graus de intervenção do poder federal e formas de ação conjunta entre instâncias de governo, em que os entes subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade de financiamento. Nesse caso, uma das características do federalismo, a existência de competências comuns, está em convivência e em conflito com o princípio da definição clara das funções que cabem a cada nível de governo (ALMEIDA, op. cit., s/p.).

O que importa chamar a atenção aqui é que se trata de um amplo movimento de passagem de uma forma de federalismo centralizado para outra, que ainda está sendo definida em seus contornos mais específicos. Esse movimento, normalmente chamado, também com imprecisões, de descentralização (como uma das várias características do federalismo brasileiro), envolve uma série de processos de diferentes naturezas, de realocação, consolidação e devolução de funções que estavam situadas no âmbito do poder central.

Almeida situa as pressões descentralizadoras, em grande medida, na transição da ditadura à democracia, na década de 1980. A autora apresenta dois motivos importantes para isso: o primeiro tem a ver com o próprio processo de abertura do regime, que permitiu, inicialmente, a eleição democrática nos estados, conferindo liderança e importância política aos governadores estaduais. O segundo motivo tem a ver com a característica centralizadora do regime, que tornou, para as oposições, descentralização sinônimo de democracia. No que diz respeito às políticas sociais, a proposta de descentralização teve a ver com a redistribuição de competências e funções com o objetivo de universalizar o acesso e aumentar o controle dos beneficiários sobre os serviços. Isso transformou o sistema de proteção social em um instrumento eficiente de redução das desigualdades sociais, não se tratando, portanto, de redefinir a natureza pública de caráter social da demanda por um novo pacto federativo que fortalecesse as estruturas subnacionais.

A Constituição de 1988, convergência das correntes descentralizadoras, definiu um novo arranjo federativo que transferiu para estados e municípios capacidade decisória, recursos e funções; e aumentou o poder do Legislativo,

espaço das disputas e negociações dos conflitos federativos. No entanto, como aponta Almeida, ela não definiu claramente hierarquias de competências dentro da federação, estipulando funções concorrentes entre municípios, estados e União, especialmente na área social, o que reforça a ideia da necessidade da cooperação entre os entes federados e formas de financiamento, no que diz respeito ao grau de envolvimento e formas de repasse.

O financiamento das políticas sociais dependia do envolvimento das três esferas de governo, mas não havia uma estratégia que as envolvesse. O governo federal, que deveria organizar a mudança, passava ainda por um momento de crise política, agravada pela instabilidade gerada pela inflação. Assim, embora houvesse uma inclinação pela descentralização, não ocorreu uma política que orientasse as reformas sociais. A redistribuição de competências e atribuições foi presidida por lógicas particulares, fazendo com que cada campo das políticas sociais levasse a resultados muito diversos, a partir de pontos de partida também diversos.

Almeida (op. cit.) aponta que, no caso da educação, não houve uma política de descentralização em nível nacional. A origem do sistema público de educação já estava marcada pela existência de competências diferenciadas, embora não exclusivas, entre os governos e por alguma descentralização, uma vez que os estados operavam as redes responsáveis pela maior parte da oferta do ensino básico, embora os governos federal, estaduais e municipais atuassem em todos os níveis de ensino.

A partir dos anos 1980, o movimento pela descentralização se deu em dois âmbitos: na tentativa de minimizar a centralização no plano federal, pela transferência de algumas funções desempenhadas pelo Ministério da Educação e pelo estabelecimento de mecanismos automáticos de repasse de recurso e na realocação das capacidades decisória e administrativa concentradas nos estados, através da municipalização do ensino e/ou da autonomia da escola. Ocorreu, também, o que a autora chama de “municipalização por ausência”, observada em regiões menos desenvolvidas e resultante da incapacidade dos governos estaduais em responder às demandas, que acabam por recair sobre os governos municipais. Mas como o ensino básico era, em grande medida, responsabilidade dos estados, os processos de municipalização ocorreram, e eventualmente ainda ocorrem, na esfera dos estados. Portanto, variam muito quanto à natureza, ao ritmo, ao alcance, à intensidade, à continuidade e às consequências.

Mais recentemente, e no plano da descentralização federal, vale a pena destacar a experiência do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica), importante marco no repasse de recursos federais para os municípios. Ele é representativo de uma tendência na política educacional no período

pós-1988, qual seja, a focalização dos gastos públicos em educação. Para entendê-lo, contudo, façamos uma rápida digressão histórica.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma previsão transitória, por um período de 10 anos, de que a erradicação do analfabetismo, como política precípua no setor da educação, comprometeria 50% dos recursos destinados pelo poder público à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 2011, p. 57). Esse dispositivo foi letra morta até sua revogação em 1996 e isso mostrou a necessidade de maior precisão do compromisso entre cada ente federado com as ações implicadas nessa política (a legislação não definia a proporção de gastos que caberia a cada ente). Não obstante a ineficácia dessa previsão constitucional de gastos para a erradicação do analfabetismo, o caso mostra que um dos pilares da agenda da política pública em educação no período pós-1988 seria a coordenação entre os entes federados para a garantia do direito à educação. Vale considerar, por exemplo, a elevação dos municípios brasileiros à condição de entes federados, com sua equiparação a estados e à União. Isso gerou uma reestruturação das competências federativas de tributar e a repartição da responsabilidade relativa às políticas sociais (OLIVEIRA, op. cit.).

No caso da educação, isso se manifestou, na assunção, pelos municípios (em regime de colaboração com os estados), da responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental obrigatório e da Educação Infantil (de responsabilidade dos municípios, sem o regime de colaboração), ao passo que os estados assumiram, além da colaboração com os municípios na oferta do Ensino Fundamental, a oferta do Ensino Médio. À União coube a responsabilidade de fornecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios.

Essa distribuição de responsabilidades, em regime de colaboração, apontava para o desafio de articular essas competências entre os diferentes níveis de governo. Assim, clamava-se, no pós-1988, por uma capacidade de regular a ação federativa, capacidade esta que passou a ser percebida como central para a efetivação das políticas educacionais, “seja para ampliar a oferta do ensino obrigatório, seja para intervir nas desigualdades educacionais ou na eficiência dos sistemas” (OLIVEIRA, 2011, p.58). Uma reestruturação oriunda de um pacto federativo que se pretendia eficaz passava, necessariamente, pela reordenação dos mecanismos de financiamento da educação. Como o foco era o ensino obrigatório (ao lado da ampliação da oferta educacional e da elevação do desempenho escolar – retomaremos essa temática mais adiante), essa focalização se cristalizou com a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1996, cujo objetivo era mudar a priorização dos gastos (revogando o dispositivo que priorizava o repasse, já aqui mencionado, para a erradicação do analfabetismo), determinando que 15% da arrecadação de um conjunto de impostos deveriam ser investidos no financiamento do Ensino Fundamental.

Além disso, o FUNDEF estabeleceu a criação de 27 fundos estaduais, prevendo a retenção de alguns impostos na fonte, a fim de serem distribuídos, em momento posterior, conforme o total de matrículas no Ensino Fundamental e o custo-aluno anual, estabelecido nacionalmente (OLIVEIRA, op. cit.). Tal mecanismo objetivava induzir municípios e estados a agirem em direção da ampliação da oferta do Ensino Fundamental. A consequência mais conhecida desse processo foi a municipalização do ensino, já mencionada, que ganhou força a partir da segunda metade da década de 1990. Como destaca Arretche (2002, p. 446), aumentar a oferta de matrículas se tornou, para os municípios, uma estratégia para obter receitas adicionais, o que resultou, também, na ampliação dos serviços à população e no aumento dos salários dos professores. Segundo a autora, entre 1997 e 2000, o aumento médio da remuneração dos docentes no nível fundamental foi 29,5% (op. cit., p. 442).

Se para o Ensino Fundamental o FUNDEF gerou os efeitos que dele se esperava (de fato, os municípios passaram a assumir a oferta do Fundamental), para a Educação Infantil e para o Ensino Médio, não teve o mesmo impacto, chegando mesmo a ter efeitos negativos no que tangia às matrículas nessas etapas de escolaridade. É diante desse quadro que, em 2006, tendo em vista a necessidade de uma nova reforma constitucional, entra em cena o FUNDEB, trazendo a mesma lógica de partição dos recursos do FUNDEF, mas acrescentando um dispositivo novo, com o objetivo de atender às etapas de escolaridade alijadas pelo FUNDEF. Assim, cada nível do governo concorreria aos recursos somente para as matrículas das etapas de ensino sob sua responsabilidade, prevista na Constituição Federal (OLIVEIRA, op. cit., p. 60).

O que os exemplos de FUNDEF e FUNDEB nos mostram é uma tendência, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, de articular um regime de cooperação entre os entes federados, no sentido de efetivar a obrigatoriedade do ensino básico (demanda que desde a década de 1930 ocupava a agenda da educação brasileira)¹. O que chama a atenção, portanto, é o reforço do pacto federativo, onde a autonomia dos entes não é acompanhada de uma fragilidade na ação, mas sim de um regime colaborativo, onde responsabilidades e recursos são repartidos para que o fim, unívoco, seja atingido: a melhoria da educação brasileira.

A despeito dessa análise substantiva das características que envolvem o federalismo brasileiro, há outra maneira de encarar nosso sistema federativo. À luz das análises de outros autores, como Arretche (2012), o federalismo brasileiro, ao contrário do que pinta esse quadro que acaba de ser acima traçado, não experimentou a descentralização como característica fundamental do desenvolvimento do seu sistema. Antes, o que se nota, segundo a autora, é que, 24 anos desde a promulgação da nossa última constituição federal, o sistema federativo brasileiro se caracteriza, justamente, pelo alto grau de centralização.

1. Para saber mais sobre o tema, ver AZEVEDO, 2006.

O que essa interpretação poderia sugerir é uma leitura na contramão dos entendimentos mais consolidados acerca da descentralização como característica do nosso sistema federativo no pós-88. Mas, de acordo com Arretche, a centralização que nos caracteriza não significa que não existam mecanismos de controle às intervenções do governo federal nas esferas estaduais, assim como não devemos concluir que estados e municípios não desempenhem papéis relevantes na confecção e efetivação de políticas públicas, como aquelas experimentadas na área educacional, por exemplo.

Contudo, o argumento dessa forma de pensamento rechaça a euforia inicial, experimentada imediatamente após a promulgação da Carta de 1988, que esperava ver emergir um modelo federalista, onde a autonomia e a descentralização fossem os principais alicerces do modelo que se reorganizava. Outro ponto rechaçado por Arretche (2012) é a crítica que via, ao contrário, a descentralização como um grande problema para o federalismo, tendo em vista nossas características históricas, o que enfraqueceria nosso incipiente regime democrático. Para a autora, nenhuma das duas perspectivas deveria ser levada às últimas consequências.

Nessa perspectiva, o federalismo brasileiro é visto como tendo fortes raízes históricas na centralização (nesse ponto, há coincidência com a análise de Almeida, anteriormente trabalhada neste texto), como demonstram as duas dimensões analisadas por Arretche (op. cit.): o poder de veto das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais e a autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas. A primeira dessas dimensões, que aqui não nos interessa diretamente, aponta para a ampla autoridade legislativa da União, que possui prerrogativa legislativa sobre a legislação de estados e municípios, além de uma série de temas legislativos privativos. De fato, enquanto o governo federal pode legislar sobre quase todas as áreas da política, os governos subnacionais não desfrutam de competências legislativas exclusivas.

Quanto à segunda dimensão, qual seja, a autonomia dos governos para decidirem sobre suas próprias políticas, tema que interessa diretamente ao objetivo deste artigo, o que pode ser observado é que, no Brasil, os governos locais (estaduais ou municipais) são, de fato, os principais provedores das políticas nas áreas de saneamento, saúde pública, infraestrutura e educação. No entanto, para que essas políticas sejam executadas, dependem de transferências do governo federal, alicerçadas em previsões constitucionais, ou seja, não dependem de alinhamentos político-partidários (pelo menos, em tese). Contudo, tendo como base seu poder de transferência de recursos, o governo federal pode alinhar ajustamentos com os governos locais em virtude dessas transferências. Assim, o governo federal pode interferir - e o faz - nas políticas locais.

O que essa perspectiva sobre o federalismo mostra, portanto, é um governo central forte, com capacidade de intervenção. Apesar disso, os governos subnacionais não desempenham papéis de fantoches no jogo político. Eles são capazes de influenciar, a partir de suas próprias demandas, políticas propostas pelo governo central, além de fazerem com que suas próprias políticas sejam desenvolvidas de acordo com a cor local de suas necessidades. Programas bem-sucedidos no plano local, por exemplo, podem ser alçados à esfera nacional, influenciando a agenda política federal.

O que a perspectiva de Arretche mostra, assim, é que, mesmo com um governo federal caracterizado pela centralização, isso não quer dizer que os governos subnacionais não sejam capazes de desenvolverem autonomia em suas decisões. Como reconhecido pela própria autora, as políticas públicas, na área educacional inclusive, são caracterizadas pela atuação dos entes estaduais e municipais, mesmo que intervenções e influências do governo central ocorram.

O que nos parece, diante dessas duas perspectivas acerca do federalismo brasileiro (aqui representadas pela exposição das posições de Almeida e Arretche), é que não se trata de reconhecer ingenuamente que a Carta Constitucional de 1988 escancarou o país para um nível de autonomia e descentralização não experimentado anteriormente (pois o governo federal é caracterizado pela centralização) e nem de reconhecer, absolutamente, que tal centralização seja um elemento que impede, completamente, o surgimento de demandas próprias por parte de estados e municípios, assim como a articulação de políticas próprias para lidarem com suas vicissitudes. O exemplo das políticas de avaliação educacional pelos estados brasileiros parece ser um bom *locus* para entendermos bem essas perspectivas.

Sistemas próprios de avaliação: periodicidade e especificidade

A elaboração do FUNDEF e do FUNDEB deixavam clara a preocupação com a oferta do ensino básico obrigatório, refletindo um dos principais problemas que ocupavam as mentes dos nossos educadores, ou seja, o acesso à escola. Ao lado do fluxo escolar, outro problema crônico na educação brasileira², a oferta do ensino obrigatório, como apontamos, ocupou boa parte das discussões e políticas educacionais brasileiras durante o século XX. No entanto, a despeito do intento iniciado no início do século passado ter sido, a duras penas, alcançado há cerca de duas décadas, pelo menos em suas linhas gerais, outro problema ganha ênfase a partir da década de 1980: a qualidade da educação. Não há dúvidas de que a avaliação em larga escala guarda lugar *sui generis* quando o assunto é a qualidade da educação no Brasil. Sem esmiuçar em demasia suas características, faz-se *mister*, contudo, apontar para seu papel na atenção que vem sendo dispensada à qualidade da educação, por parte de nossas políticas públicas, a fim de desaguar-

2. Para saber mais sobre o assunto, ver COSTA RIBEIRO, 1991.

mos, novamente, na discussão que envolve a autonomia dos entes federados e os sistemas de avaliação, tema de que trata o presente esforço.

Somente a partir da década de 1990, ganha densidade a discussão sobre a qualidade da educação no Brasil. Da criação do SAEB (1990) à difusão dos sistemas estaduais de avaliação, movimento que se fortalece já na segunda metade da década de 2000, o tempo, do ponto de vista histórico, é curto, ao passo que as transformações são muitas. Todas elas, no entanto, são produtos das condições culturais, sociais e políticas descritas anteriormente. Em outras palavras, a criação dos sistemas estaduais de avaliação são rebentos do mesmo regime de colaboração federalista do qual até aqui tratamos, onde os entes federados, ao se autonomizarem, acabam por buscar um mesmo fim, qual seja, a melhoria da qualidade da educação, percebida como um direito fundamental, o direito de aprender.

Passemos com cautela pelo argumento que estamos agora esquadrinhando. Em um contexto onde a qualidade da educação passa a figurar como preocupação central, no qual o direito de aprender desempenha um papel tão preponderante em nossas políticas públicas educacionais, as avaliações externas aparecem como um instrumento fundamental para que a efetivação desse direito seja acompanhada. O sistema de avaliação nacional, o SAEB (que se aprimorou e expandiu com a criação da Prova Brasil em 2005³), se balizou em indicadores que permitiram acompanhar o desenvolvimento da qualidade da educação no Brasil. Vale notar que, quando tratamos das avaliações em larga escala, estamos lidando com desempenho (em linhas gerais, as habilidades e as competências que os estudantes devem possuir a fim de avançar nas etapas de escolaridade) e não com aprendizagem (mais ampla do que o desempenho). Contudo, acompanhar o desempenho é já um primeiro e grande passo para avaliar a qualidade da educação.

Nesses termos, seguindo a preocupação de melhoria da educação (agora do ponto de vista da qualidade), o sistema nacional de avaliação passou a acompanhar com regularidade as escolas brasileiras para determinadas etapas de escolaridade. Enquanto o SAEB avalia a rede pública e privada, no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, através de uma amostra aleatória, a Prova Brasil avalia o 5º e o 9º anos do Ensino Fundamental, também nas redes pública e privada, com recorte quase universal (escolas com turmas de mais de 20 alunos nas séries avaliadas). Vale notar que as disciplinas avaliadas nessas duas avaliações em larga escala são Língua e Portuguesa e Matemática.

O SAEB é realizado em todos os estados do Brasil e no Distrito Federal e são levantadas informações de mais de 3.000 escolas, em cerca de 700 municípios brasileiros. A Prova Brasil, por sua vez, fornece os dados para que o IDEB (Índice de Desenvolvimento para a Educação Básica) seja calculado.

3. O objetivo no presente trabalho não é descer às minúcias que constituem a Prova Brasil ou mesmo o SAEB. Aqui, trataremos apenas das características que nos interessam para a confecção do nosso argumento, mas, para uma discussão didática e pontual sobre o tema, ver NICOLELLA e SCORZAFAVE, 2011.

Ele leva em consideração o fluxo escolar (obtido através do Censo Escolar) e a proficiência (dado oriundo da Prova Brasil), para fornecer um índice, que é acompanhado através de metas para a qualidade da educação no Brasil (o índice varia, em tese, numa escala entre 0 e 10).

O que essas características nos mostram é um sistema de avaliação nacional em larga escala que tem suas virtudes, mas que apresenta, também, vicissitudes. Apesar da importância do sistema nacional de avaliação da educação, observa-se, principalmente após a criação do IDEB, em 2007, a estruturação de sistemas estaduais, e também municipais, de avaliação educacional⁴.

Mas, afinal, se já há um sistema nacional de avaliação, que, levando-se a combinação de seus dois instrumentos, SAEB e Prova Brasil, avalia anualmente a educação brasileira, em termos de desempenho acadêmico, por que criar um sistema de avaliação autônomo para o estado ou mesmo para o município? Tendo em vista a escassez de recursos que enfrentamos durante toda a nossa história, que nos obrigou e obriga a fazer sempre uma escolha trágica no que tange aos investimentos, cobrindo o pé para descobrir a cabeça, a criação de um sistema próprio de avaliação (os chamemos dessa forma, seja estadual ou municipal) parece, à primeira vista, um equívoco. Devemos avaliar o que já é avaliado, aumentando nossos custos para tanto? Um sistema de avaliação demanda tempo de elaboração e envolve muitos gastos. Sendo assim, é preciso que ele seja justificado, para que sua importância seja destacada.

Há, pelo menos, duas grandes justificativas que fazem com que um sistema próprio de avaliação possa ser compreendido em sua relevância. Não abordamos tais justificativas como taxativas. No entanto, elas parecem ser suficientes para que os sistemas de avaliação autônomos cristalizem sua necessidade. Trata-se, de um lado, da *periodicidade*, e, de outro, da *especificidade*⁵. Passemos a eles, começando pela periodicidade.

Como dito anteriormente, nosso sistema nacional de avaliação educacional avalia de dois em dois anos (um ano, o SAEB, no outro a Prova Brasil). A informação produzida, no entanto, embora seja anual, tem um *período de latência*, até que chegue aos destinatários: as secretarias de educação, as escolas e os atores escolares (diretores, professores, funcionários, estudantes, pais, comunidade como um todo, entre outros). Por período de latência, entendemos o período de tempo para que os resultados de uma avaliação chegam ao ponto de serem trabalhados pelos diferentes atores escolares. A avaliação existe, o resultado está sendo processado, assim como as estratégias de divulgação, mas, de fato, o resultado ainda não pode produzir seus efeitos⁶. Sendo assim, notamos que, devido ao enorme contingente de alunos avaliados pelo sistema nacional de avaliação, o período de latência, tanto do SAEB quanto da Prova Brasil, é demasiadamente extenso. Os resultados demoram a ser divulgados, o que causa alguns inconvenientes. Um secretário

4. São dois exemplos de municípios que têm sistemas próprios de avaliação no Brasil: Campo Grande, no Mato Grosso do Sul e Belo Horizonte, em Minas Gerais.

5. Esses dois pontos podem ser mais bem entendidos a partir da leitura da tabela com as disciplinas e anos avaliados por cada estado no anexo I.

6. Uma das principais engrenagens para um sistema de avaliação educacional é que os resultados sejam efetivamente divulgados. Avaliação sem ação é produção de conhecimento sem que este tenha um enfoque pragmático para mudanças da realidade sobre a qual se debruça. A avaliação tem um compromisso, pelo menos assim a entendemos, com a mudança da educação, principalmente, neste caso, com a melhoria da qualidade da educação. Por isso, é importante observar o período de latência de uma avaliação educacional. Enquanto latentes, os resultados não são capazes de subsidiar alterações em práticas que possam contribuir para a mencionada e almejada melhoria, como as práticas pedagógicas e de gestão, por exemplo.

de educação, por exemplo, desejoso por trabalhar os resultados da Prova Brasil em seu município, consegue fazê-lo em apenas uma oportunidade, caso ocupe o cargo por apenas um mandato. É pouco, visto que a necessidade de se trabalhar com os resultados da educação se faz em caráter de quase imediatividade. Quanto antes os resultados puderem ser trabalhados, mais consequências pode-se esperar deles.

O que os sistemas próprios de avaliação oferecem é um período de latência bem menor do que aquele do sistema nacional. As avaliações tendem ser realizadas ao fim do período letivo, e seus resultados já podem encontrar eco pelas escolas e secretarias no início do período letivo subsequente. Essa é uma grande vantagem da realização de avaliações próprias, pois elas permitem o trabalho dos atores escolares anualmente (em alguns casos, até mesmo mais de uma vez por ano, como veremos), com resultados que acabaram de ser obtidos. Esse ponto é de extrema importância tendo em vista o exemplo acima esboçado, do secretário de educação desejoso de trabalhar e realizar intervenções com base nesses resultados. Com resultados mais rápidos nas mãos, mais é possível articular e organizar mecanismos de intervenção com base nesses dados.

Analisemos o segundo ponto, a especificidade. Quando pensamos em um sistema de avaliação nacional, estamos diante de um desenho e de uma estrutura de avaliação genéricos, que sejam capazes de atender, da mesma maneira, todo o país. A avaliação produz dados, cujo objetivo é fornecer o maior número de informações possíveis para as escolas, secretarias, municípios e para o estado como um todo. Quando estamos diante de uma avaliação em nível federal, por óbvio, a capacidade de especificidade desse sistema se reduz.

Neste ponto, mais uma vantagem percebida entre os sistemas próprios de avaliação. Como havíamos dito anteriormente, nosso sistema nacional de avaliação se debruça sobre duas disciplinas (Língua Portuguesa e Matemática) e sobre três (no caso da Prova Brasil são dois) anos nas etapas de escolaridade (5° e 9° do Ensino Fundamental e 3° ano do Ensino Médio). Contudo, um ente federado, um estado, por exemplo, pode ser interessado na avaliação de outras disciplinas, como Biologia, por exemplo, e por outros anos de escolaridade, como o 7° ano do Ensino Fundamental. São informações não supridas pela avaliação nacional. Assim, o que podemos notar com a criação dos sistemas próprios de avaliação é uma possibilidade de atender melhor àquilo que o ente federado pretende avaliar. Com o desenho próprio, propiciado pelo recorte peculiar que um sistema autônomo de avaliação permite, outras séries (até mesmo todas) e outras disciplinas podem ser avaliadas. Esse ponto pode ser percebido, por exemplo, através do crescente interesse que os sistemas de avaliação de alguns estados têm demonstrado pela avaliação das séries iniciais e de Ciências da Natureza.

Além disso, outro ponto a ser ressaltado são os questionários aplicados junto aos testes. Ainda chamados de questionários contextuais, eles investigam os fatores associados ao desempenho, sendo um instrumento riquíssimo para a produção de informações para o estado ou município, informações estas que não seriam fornecidas pelo sistema nacional. O questionário de fatores associados ganha a cor local, a especificidade e peculiaridade que interessa ao estado. Um exemplo disso pode ser dado através da investigação de uma política pública estadual, cujos impactos sobre o desempenho pretendem ser conhecidos pela gestão do estado. Através do questionário de investigação de fatores associados, podemos observar se tal política impacta ou não no desempenho, por exemplo.

Outros exemplos poderiam ser levantados para consolidar o argumento que estamos aqui arquitetando. No entanto, cremos já ser suficiente o que aqui foi apresentado para a justificação de sistemas próprios de educação nos estados e nos municípios.

Um ponto que merece atenção, e que retoma aqui toda a discussão inicial que travamos em torno do federalismo e da autonomia dos entes federados, é o não antagonismo entre os sistemas nacional (federal) e estaduais/municipais de avaliação. Se, de pronto, pode parecer que tais sistemas se sobrepõem, gerando gastos excessivos e desnecessários para, no fundo, fornecerem a mesma informação, o que não seria justificado, o que podemos perceber, ao contrário, é que os sistemas federal e estadual, na verdade, produzem informações complementares, que, casadas, geram ainda mais informações sobre as quais a gestão pode trabalhar.

A autonomia, trazida a reboque pela noção federalista, não implica, de forma alguma, fragmentação, com cada ente se distanciando da ideia de um governo central com objetivos para todo o país. O caminho inverso é que parece ser trilhado, quando percebemos que a qualidade da educação é um objetivo central para todo o país, mas a execução das trilhas que levam a esse objetivo pode ser realizada através da autonomia dada e utilizada pelo próprio ente para tanto. Um exemplo que parece pertinente nesse momento é o fato de que, mesmo com a expansão dos sistemas próprios de avaliação, a escala em que são produzidos os resultados é, na maioria dos sistemas de avaliação, a mesma utilizada pelo SAEB, garantindo a comparabilidade entre os resultados oriundos dessas avaliações.

A contribuição dos sistemas estaduais de avaliação: observando alguns sistemas de avaliação da educação

O tema com o qual estamos trabalhando, de forma breve, diga-se, é o do federalismo, na seara da educação (mas não somente nela), como um compromisso entre os entes federados, assumindo responsabilidades e caminhando a partir de um objetivo comum. A autonomia dos entes federados, partilhada a partir da

definição, já esboçada na Constituição Federal de 1988, das responsabilidades de cada ente, como vimos com o FUNDEF e com o FUNDEB, ao sairmos da problemática do acesso escolar, se mantém quando adentramos o pantanoso, mas fértil e promissor, terreno da qualidade da educação.

Esse terreno traz a inevitável discussão acerca da avaliação em larga escala, movimento que nasce amalgamado com o aprofundamento das preocupações com a qualidade da educação no país. O que podemos perceber, a partir da década de 1990, é um movimento de consolidação e solidez da avaliação como instrumento essencial para o acompanhamento da qualidade da educação no Brasil.

A partir de 2007, os estados (e mesmo alguns municípios) passam à constituição de seus próprios sistemas de avaliação educacional, a despeito do funcionamento contínuo e aprimorado do sistema federal de avaliação. Longe de se sobreporem, essas duas instâncias, federal e estadual, fornecem leituras importantes para o entendimento dos estados acerca da qualidade da educação que oferecem. No entanto, como vimos, os sistemas estaduais trazem preocupações com as matizes próprias de cada ente, levando em consideração as necessidades específicas que os afetam. Assim, a partir de resultados de seus próprios sistemas, cujo período de latência é menor – *periodicidade* - e de poderem estabelecer aquilo que mais lhes interessa em termos do que deve ser avaliado (como vimos em relação às disciplinas e aos anos escolares que estão sendo avaliados) – *especificidade* – os sistemas próprios de avaliação, mais do que uma tendência, podem ser percebidos como um aprimoramento das estratégias de combate aos problemas da qualidade da educação brasileiro, garantindo o nobre e basilar direito fundamental de todo brasileiro – o direito de aprender.

No intuito de avaliar o grau de realização da nossa hipótese principal, qual seja, que os sistemas estaduais de avaliação educacional são corporificação da autonomia das unidades da federação e dos municípios, efeito do processo explicado acima, decidimos avaliar a importância da avaliação como ferramenta analítica de políticas públicas em estados selecionados. Decidimos testar a hipótese nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco e Ceará. Essa escolha se deu no sentido de serem entes federados com sistema de avaliação consolidado, mas com certa variação em diversas características. Nesse sentido, as especificidades são percebidas no número de políticas públicas e nos temas por elas abordados, o que enriquece a análise aqui proposta. O que percebemos é que o diálogo entre as políticas educacionais e a avaliação é mais recorrente do que se imagina, ganhando esta última uma característica adicional às suas propostas: a de ferramenta de avaliação de políticas públicas e sua proximidade com as metas alinhavadas nas suas concepções.

A seguir, demonstraremos como esse fenômeno ocorreu nos casos selecionados, apresentando brevemente as características dos sistemas estaduais de avaliação e a evolução das proficiências.

Minas Gerais

O Sistema Mineiro de Avaliação Educacional (SIMAVE) foi criado em 2000 pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG). Desde então é responsável pelo desenvolvimento de programas de avaliação integrados. O sistema foi ampliado em 2003, incorporando um número cada vez maior de municípios até os dias de hoje. Anualmente, são aplicadas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, que contam com mais de 650 mil estudantes. Os resultados das avaliações podem ser vistos a seguir.

O SIMAVE é um exemplo interessante do que a autonomia dos entes federados no Brasil pode resultar. Além da autonomia que a legislação sobre educação no Brasil faculta às unidades da federação, a iniciativa da Secretaria proporciona um exame mais refinado da situação de todo o sistema de educação do estado de Minas Gerais. Com a propriedade diagnóstica da avaliação de políticas públicas, os resultados servem de insumos apurados para uma avaliação macroespacial, mas, mais que isso: a capilaridade dos resultados permite ao gestor estadual produzir políticas que, embora partam da secretaria estadual, sejam direcionadas para meso e microrregiões ou mesmo para municípios em situações mais graves.

Identificamos, dentre as políticas vigentes no estado de Minas Gerais, as saídas primariamente da Secretaria de Estado da Educação, ou seja, aquelas que não fazem parte de grandes planos do Ministério da Educação que destacam a capacidade analítica das secretarias estaduais e que são gestadas tendo como público-alvo específico os usuários do sistema educacional em território mineiro. Sabemos que a boa prática em políticas públicas gera um efeito de demonstração para outros centros decisórios. Os exemplos de políticas públicas brasileiras que transbordaram as fronteiras políticas do território onde foram concebidas e apropriadas por outros gestores são muitos. Esse evento pode ocorrer tanto em âmbito nacional como internacional. Políticas de capacitação, microcrédito, transferência de renda etc. são, atualmente, replicadas em diversas regiões do globo.

Na última década, desde quando foram iniciadas as avaliações do SIMAVE (PROEB, PAAE⁷, PROALFA⁸), estas permitiram o desenvolvimento de algumas políticas, além de sua permanente análise. Por mais que não possamos estabelecer uma relação de causa e efeito entre a avaliação e a gênese de políticas nos estudos de caso selecionados, podemos identificar as políticas que se nutrem pelas avaliações periódicas, principalmente aquelas com capilaridade maior que as avaliações nacionais.

7. Programa de Avaliação de Aprendizagem Escolar.

8. Programa de Avaliação da Alfabetização.

É importante que, por vezes, uma política pública envolve uma série de ações localizadas. Vamos tomar, para a presente análise, tanto a grande política quanto as ações para avaliar a relação que pode ser estabelecida entre avaliações e políticas.

Em Minas Gerais, as políticas públicas relacionadas à educação incluem programas e suas ações. Destacaremos alguns deles, que foram iniciados depois da instalação do SIMAVE e sua relação com as avaliações periódicas. O programa educacional mais ambicioso do estado de Minas Gerais é denominado “Programa Educação para Crescer” e é classificado pela SEE como “programa estruturador”. Envolve nove ações cujas finalidades são bastante diversas. Os objetivos listados são o aumento do tempo do aluno na escola, aumento da proficiência pela óptica do professor e sua maior qualificação, reforma do Ensino Médio com foco no protagonismo juvenil, ampliação da participação das famílias no cotidiano escolar, redução do tempo médio de conclusão dos segmentos e fortalecimento do SIMAVE. Por ser um programa estruturante, o “Educação para Crescer” tenta, através de suas ações, reformular os fundamentos da educação no Estado. Além disso, como percebermos, tem na avaliação a sua principal ferramenta diagnóstica.

Outro programa que se relaciona com a avaliação da educação é o “Pró-Escola”, que visa à qualificação continuada dos professores da rede pública de educação. A formulação do programa parte do pressuposto de que um professor atualizado com o conteúdo que deve lecionar e devidamente qualificado para suas tarefas tende a oferecer mais para suas turmas, gerando resultados mais elevados por parte dos alunos. Sem dúvida, como já mostrou Soares (2004), o professor faz parte de uma ampla teia que se organiza para o sucesso da educação. Um professor qualificado tem o domínio de sua disciplina, além de cativar o aluno pela segurança com que ministra suas aulas. Ele é, de fato, um dos inúmeros fatores intraescolares que concorrem para uma boa educação. O diagnóstico propiciado pelo SIMAVE consegue captar os resultados da qualificação do professor tanto nos resultados de proficiência, quanto nos questionários contextuais. A outra ação do programa visa à melhoria de infraestrutura das escolas, importante fator contextual intraescolar.

A Secretaria de Educação também planejou o braço educacional do projeto Travessia (“Travessia Educação”), que visa à melhoria na gestão e na infraestrutura das escolas. Listam-se, também, projetos como “Programa Educacional de Atenção ao Jovem” e o amplo conjunto de ações denominado “Melhoria da Educação Básica” como exemplos de políticas públicas que podem ter seu resultado extraído das avaliações periódicas. É nesse sentido que a avaliação também consolida seu caráter republicano, de, indiretamente, ser uma ferramenta institucional de acompanhamento de políticas públicas. Esse ponto se evidencia com os resultados de proficiência dos alunos podem perfeitamente servir como medidas indiretas dos objetivos de políticas educacio-

nais: aumento do domínio do estudante sobre as disciplinas. A consolidação do conhecimento é insumo claro de bom direcionamento do estudante para a cidadania.

Espírito Santo

O Estado do Espírito Santo estruturou seu sistema educacional em 2000 e segue a mesma direção que destacamos ao longo do artigo: de implementação de um sistema estadual de avaliação que complemente as informações fornecidas pelo sistema nacional, consolidando a autonomia federativa dos entes (no caso, estaduais). Os moldes são análogos ao sistema mineiro, com escala comparável e padrões de proficiência próprios. O sistema de avaliação permite que os testes aplicados, somados ao questionário contextual, forneçam grandes informações sobre a realidade educacional do estado. Com isso, a característica diagnóstica da avaliação educacional transborda para a característica de avaliação de políticas públicas.

Alguns exemplos de políticas públicas que podem ser acompanhadas tendo a avaliação educacional estadual como termômetro são apresentados aqui. O programa “Mais tempo na escola” tem como objetivo elevar a qualidade do ensino capixaba através da extensão do tempo do aluno na escola, aliando esse tempo a maior integração da comunidade à escola. É um amplo projeto cuja finalidade é aproximar os estudantes do estado de padrões extraídos de estudos acadêmicos nacionais e internacionais, além de cumprir com os pressupostos de marcos legais sobre educação no Brasil. A medida do sucesso dessa política é, em sua primeira derivada, a avaliação. Nesse caso, os testes e questionários permitirão, inclusive, avaliar empiricamente a efetividade das medidas que são propostas pela academia a respeito da educação.

Outros projetos podem ser citados: “Programa Jovens Valores”, aliando a educação formal com a redução da pobreza, em um esforço de capacitação do estudante, e o Programa “Família Presente na Educação”, diretamente relacionado às informações fornecidas pelo questionário contextual, com o objetivo de aumentar a participação de familiares no acompanhamento dos estudos do jovem estudante, além do maior acompanhamento da gestão escolar. Albert Hirschman (1973) analisa, dentre outros eventos, a integração das famílias de classe média norte-americanas às escolas públicas. Argumenta que famílias mais conscientes do espaço público demandavam determinados padrões das escolas públicas que fizeram com que se elevasse a qualidade do ensino público norte-americano à época. O mesmo objetivo parece ser buscado com a maior participação da família na rotina da escola no Espírito Santo.

Ceará

O SPAECE (Sistema de Avaliação da Educação Básica do Ceará), programa de avaliação externa em larga escala implementado no estado do Ceará, existe desde 1992, e consiste em uma avaliação censitária e universal nas redes estadual e municipal, através da qual se aplicam testes padronizados nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, além dos questionários socioeconômicos. Os testes são elaborados por professores da rede pública, seguindo orientações dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ministério da Educação e os Referenciais Curriculares da SEDUC. Como objetivo, o SPAECE apresenta a geração de informações essenciais para a formulação de políticas públicas destinada à melhoria da qualidade do sistema de ensino e oferece um retrato do desempenho da rede pública de ensino para estudantes e professores.

A partir de 2007, o SPAECE passou a avaliar também o período de alfabetização, além de incluir na avaliação todas as séries do Ensino Médio. O chamado SPAECE -Alfa se aplica a todos os estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da rede pública e possibilita um resultado comparável à análise de habilidades em leitura realizada pela Provinha Brasil, do governo federal. A avaliação do Ensino Fundamental também é censitária e se aplica ao final da 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano, nos intervalos entre as avaliações do Sistema Nacional de Avaliação – SAEB –, ou seja, a cada dois anos. Por sua vez, o Ensino Médio é avaliado anualmente em todas as escolas de todos os municípios do Ceará.

O SPAECE se articula a outras políticas educacionais no estado do Ceará, de modo a criar condições para a melhoria de todo o sistema de educação pública. O Programa “Escola Nota Dez” foi criado em 2009 com o objetivo de premiar as escolas com melhor desempenho no Índice de Alfabetização Escolar (IDE-Alfa) e apoiar as de pior desempenho através de ações cooperativas com escolas de melhor desempenho. A fim de aprimorar resultados e reproduzir boas práticas pedagógicas e de gestão, essa política induz as escolas a desenvolver melhores resultados através de premiações. Aquelas cujo desempenho é insatisfatório recebem recursos complementares para implementar planos de melhoria por meio de parcerias e cooperação.

Dentre os critérios para escolha de até 150 escolas premiadas, encontram-se: ter no momento da avaliação ao menos 20 alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental; ter uma média no IDE-Alfa entre 8,5 e 10,0; e ter no mínimo 90% dos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental avaliados pelo SPAECE. Os municípios também precisam contribuir para essa escolha: participam apenas aquelas escolas em municípios com no mínimo 70% dos alunos matriculados no 2º ano no nível “desejável” da escala do IDE-Alfa. Os recursos devem ser utilizados em ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino ou para as condições de infraestrutura.

O Projeto “Jovem de Futuro” foi criado em 2011, fruto de uma parceria entre a SEDUC e o Instituto Unibanco, baseado em uma perspectiva de Gestão Escolar por Resultados (GEpR). As escolas da rede estadual participantes do programa recebem apoio técnico e financeiro (R\$ 100,00 ano-aluno) para conceber, implantar e avaliar, com base em seu próprio Plano Político Pedagógico, um plano de ações estratégicas para atingir resultados no intervalo de três anos.

As metas do projeto são diminuir em 40% os índices globais de abandono escolar no Ensino Médio e, para a melhoria do desempenho, prevê-se um aumento de 25 pontos na proficiência média das escolas do estado nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática. Também se pretende diminuir em 50% o percentual de alunos no padrão de desempenho “baixo” na escala do SAEB. O plano de implantação prevê adesão de 100 escolas em 2012, 300 em 2013 e 523 em 2014. O total do investimento será de R\$ 64,6 milhões. Desse modo, cada escola compromete-se a melhorar substancialmente o desempenho de seus alunos no SAEB e SPAECE no final do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática e a diminuir seus índices de abandono.

Pernambuco

Designado por SAEPE, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco é um sistema de avaliação externa em larga escala que existe desde 2000, em uma série intermitente, mas consolidado em uma série desde 2008, com a finalidade de identificar a qualidade do ensino no estado e de subsidiar iniciativas de promoção da igualdade de oportunidades educacionais no estado de Pernambuco. A avaliação se baseia em dois conjuntos de informações:

- 1) testes de Língua Portuguesa e Matemática, que aferem a consolidação de competências dos estudantes das redes estadual e municipal em diversas séries (2^a, 4^a e 8^a séries ou 3^o, 5^o e 9^o anos do Ensino Fundamental e do 3^o ano do Ensino Médio, incluídos os projetos de correção do fluxo escolar).
- 2) Questionários planejados para obter de estudantes, professores, diretores e escolas um perfil de fatores associados ao desempenho. No caso dos estudantes, identificar suas características socioeconômicas e trajetória escolar; no caso dos professores e diretores, conhecer seus aspectos profissionais mais relevantes, como atuação e experiência; no caso das escolas, verificar elementos de infraestrutura e serviços.

Através do SAEPE, a Secretaria de Educação pode criar o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco), um indicador anual da evolução da qualidade de cada escola a cada ano. À semelhança do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o cálculo do IDEPE considera tanto uma

medida de fluxo escolar quanto uma medida do desempenho dos estudantes. A medida de desempenho é obtida anualmente através dos testes do SAEPE.

A Secretaria do Estado de Pernambuco implementa o Programa de Modernização da Gestão Pública, com a ambição de tornar-se referência nacional em educação de qualidade, desde o ano de 2007. O desafio é grande, uma vez que os resultados do IDEB de 2005 demonstram que o estado está com a pior média do país no ensino de 5ª a 8ª série. Esse programa tem como objetivo melhorar os resultados das avaliações em larga escala. As unidades escolares têm metas a atingir, de forma a contribuir para a melhoria da média do estado, definidas pelo próprio governo. O critério de definição das metas é a diferença do IDEPE entre os anos considerados.

Caso as escolas atinjam determinadas proporções da meta terão acesso a um bônus – o Bônus de Desenvolvimento Educacional –, um incentivo financeiro para os profissionais dessas instituições que atendem às propostas. Aquelas que conseguem atingir 50% da meta recebem metade do bônus; os intervalos seguintes são divididos em percentuais até 100%.

Como podemos observar, a avaliação anual proporcionada pelo SAEPE permite um diagnóstico regular do sistema, capaz de subsidiar políticas de monitoramento permanente do sistema, identificando sua progressão ao longo do tempo.

Considerações finais

O texto descreve, em linhas gerais, um movimento de consolidação do federalismo no Brasil, que ainda está sendo definido em seus contornos mais específicos. Tratamos do federalismo, no âmbito da educação, como um compromisso entre os entes federados, assumindo responsabilidades e caminhando a partir de um objetivo comum, aqui, a promoção da qualidade na educação pública. Consideramos a autonomia dos entes federados a partir dos sistemas próprios de avaliação educacional, destacando a importância desses sistemas a partir de dois aspectos cruciais para sua justificação: a *periodicidade* e a *especificidade* dos resultados.

Os casos dos sistemas estaduais de avaliação, analisados como suporte para o argumento da importância da avaliação como instrumento na elaboração e orientação de políticas voltadas para a educação pública, apesar das especificidades dos temas levantados, sugerem um estreito diálogo entre os sistemas próprios de avaliação e políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade da educação pública no Brasil. Com isso, observamos que a avaliação educacional assume duas funções na estrutura republicana em permanente construção: a de diagnóstico da educação e a de avaliação de políticas públicas educacionais, servindo como um termômetro eficiente de acompanhamento constante.

Essa análise, no entanto, é apenas uma primeira aproximação com o tema, e conclusões mais robustas poderão ser encontradas com a extensão desse estudo a outros sistemas de avaliação, tarefa que pretendemos empreender em outra oportunidade.

REFERÊNCIA

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, v. 10, n. 28, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm>. Acesso em: 22 abr. 2012.

ARRETCHE, Ma. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.

AZEVEDO, F. et alli, Manifesto dos Pioneiros da educação nova (1932) - Documento. *Revista Histedbr on line*, Campinas, n. especial, 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 30 de abr. 2012.

COSTA RIBEIRO, S. Pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200002>. Acesso em: 25 de abr. 2012.

HIRSCHMAN, A. *Saída, Voz e Lealdade - Reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1973.

NICOLELLA, A. SCORZAFAVE, L.G. Indicadores e medidas educacionais no Brasil. In: CONDÉ, E. et al. *Política Educacionais e Avaliação de Programas*. Coleção Gestão e Avaliação da Educação Pública, v. 1, Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

OLIVEIRA, R. de F. Políticas educacionais no Brasil. In: CONDÉ, E. et al. *Política Educacionais e Avaliação de Programas*. Coleção Gestão e Avaliação da Educação Pública, v. 1, Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

SOARES, J.F.. Qualidade e Equidade na Educação Básica Brasileira: a evidência do SAEB-2001. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n. 38, 2004. Disponível em: <http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1499&context=coedu_pub>. Acesso em: 25 abr. 2012.

Anexo I

Sistemas Próprios de Avaliação da Educação Básica																					
Região	Estado	Sistemas de Avaliação	Áreas do Conhecimento Avaliadas				Séries / Anos Avaliados										Redes de Ensino			Escala SAEB	
			LP	MAT	CN	CH	Alfa		EF						EM		RE	RM	RP		
							1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	1°	2°	3°			
NO	AC	SEAPE	◆	◆				◆			◆				◆			◆	◆	◆	◆
	AM	SADEAM	◆	◆	◆			◆			◆		◆					◆	◆	◆	◆
	PA	PARÁ	◆															◆	◆	◆	◆
NE	TO	SALTO	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	PI	SAEPI	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	CE	SPACE	◆	◆			◆				◆				◆			◆	◆	◆	◆
	PE	SAEPE	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	AL	SAVEAL	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	BA	AVALIE	◆	◆							◆					◆			◆	◆	◆
CO	MS	SAEMS	◆	◆							◆			◆				◆	◆	◆	◆
		CAMPO GRANDE	◆	◆									◆							◆	◆
	GO	SAEGO	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	DF	SIADÉ	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
SE	MG	SIMAVE	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
		AVALIA BH	◆	◆							◆		◆							◆	◆
	ES	PAEBES	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	RJ	SAERJ	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	SP	SAERJINHO	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
		SARESP	◆	◆							◆				◆			◆	◆	◆	◆
	RS	SAERS	◆	◆								◆								◆	◆

◆ – Avaliação realizada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (C.AEd – UFJF).

◆ – Avaliação realizada por outra instituição