

# Avaliação das políticas em educação

## *A coordenação sistêmica pela União*

MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE\*  
MARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS\*\*

**RESUMO:** Este artigo discute a importância dos sistemas de avaliação educacional na regulação das ações entre os atores governamentais e não governamentais que neles participam. O termo "regulação" é apreendido como modo de articulação e coordenação de ações – de governação – e não, apenas, como dispositivo de controle. Na atualidade, a divulgação de resultados do rendimento escolar de estudantes é um dispositivo central no modo de regulação por desempenho. O estudo registra a centralidade das políticas de avaliação para a regulação sistêmica, sob o discurso de promoção da qualidade.

*Palavras-chave:* Políticas públicas em educação. Política de avaliação educacional. Regulação de sistemas educacionais. Educação superior. Educação básica.

### Introdução

**T**ema candente e de abordagem complexa nos debates sobre políticas públicas em educação é o da necessidade de regulamentação do regime de colaboração para a construção de um sistema educacional mais igualitário e

---

\* Doutora em Educação. Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordena o grupo de pesquisa sobre Política e Administração de Sistemas de Ensino da FAE/UFMG. *E-mail:* <mmduarte@ufmg.br>.

\*\* Doutora em Educação. Professora adjunta da Faculdade de Educação da UFMG, e Pesquisadora do grupo de pesquisa sobre Política e Administração de Sistemas de Ensino da FAE/UFMG. *E-mail:* <mrosi@fae.ufmg.br>.

descentralizado. A Constituição brasileira optou, em 1988, por um sistema federativo mediante o regime de colaboração entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 211). O diagnóstico de muitos pesquisadores sobre nossas desigualdades sistêmicas, por sua vez, destaca, entre os inúmeros obstáculos para a construção de relações sociais mais igualitárias, um ordenamento federativo propulsor de relações predatórias e/ou competitivas. A elevada heterogeneidade socioeconômica entre estados subnacionais e municípios brasileiros torna, ainda hoje, de fundamental importância a adoção de relações intergovernamentais mais comprometidas com o igualitarismo. Nesse processo, qual a participação das políticas de avaliação dos sistemas educacionais?

Inicialmente, propomos uma distinção entre ação governamental ou ação estatal na área social e de políticas públicas. Este último termo refere-se ao modo como ações entre atores governamentais ou mesmo não governamentais são articuladas e coordenadas em um campo específico. Autores como Lascoumes e Galès (2007) destacam que os estudos contemporâneos sobre políticas públicas, entendidas como ação pública, levam em conta as interações, os sentidos estabelecidos por diversos atores e os procedimentos, normas e instituições pelos quais interagem. Para os autores, analisar políticas públicas envolve, também, direcionar investigações sobre como ações ou projetos governamentais e/ou não governamentais são apropriados, transformados ou rejeitados pelos seus destinatários. Se os estudos sobre os processos de formulação de políticas públicas são importantes, a influência do conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos, constitui variável relevante na produção e *advocacy* de agendas mais específicas.

Em pesquisa comparativa das políticas educacionais em cinco países europeus, Maroy (2006) destacou como tendência convergente a adoção de sistemas nacionais de avaliação em cada país, apesar de suas especificidades e diferenças. O que o autor denomina de modo de regulação por desempenho, ou gestão por resultados, significa que um poder central negocia com entidades locais (sejam governos subnacionais ou estabelecimentos de ensino) os objetivos e lhes delega as responsabilidades e os meios para realizá-los. Em contrapartida, um sistema de avaliação externa, que aqui denominamos *avaliação sistêmica*, afere a performance dos estabelecimentos educacionais ou dos governos subnacionais. O modelo implica, simultaneamente, a construção de instrumentos para medição dos objetivos de qualidade pretendidos, autonomia de gestão financeira e pedagógica para a resolução de situações-problema e a valorização da capacidade de resposta a demandas provenientes das autoridades educacionais e/ou dos usuários. Nessa perspectiva, a regulação por desempenho do sistema educacional, ao proporcionar mais autonomia de ação administrativa aos entes federados e atores não governamentais, requer do poder central o monitoramento das atividades mediante a coleta de informações sobre os resultados e os fatores neles intervenientes.

Diante do apresentado, este estudo tem por objetivo demonstrar como está organizado o sistema de avaliação da educação básica e superior no Brasil e de que modo, na atualidade, o regime de colaboração entre os entes da federação vem se efetivando, com suporte na articulação dos procedimentos de avaliação e de financiamento. Trata-se do modo de regulação por desempenho (MAROY, 2008), em que as relações federativas e intrassistêmicas são valoradas de acordo com o resultado obtido.

## **A constituição dos sistemas de avaliação**

A Constituição Federal normatiza no campo educacional a definição de competências diferenciadas entre os entes que compõem a federação. À União cabe a organização do sistema federal de ensino; aos estados, oferecer com prioridade o ensino fundamental e médio; e aos municípios cabe a oferta prioritária da educação infantil e do ensino fundamental, sendo essa última etapa em colaboração com os estados (BRASIL, 1988, art. 211). O sistema educacional brasileiro é composto por 5.564 municípios, sendo que aproximadamente 2.400 constituíram sistemas de ensino próprios, e 26 estados subnacionais, além do Distrito Federal. Aos municípios brasileiros, independentemente da organização de sistemas próprios, compete, no âmbito da educação escolar, desde que observadas as determinações constitucionais, regulamentar as relações de trabalho dos profissionais docentes e trabalhadores da educação de sua rede; definir critérios para processos seletivos de ingresso em função ou cargo público; estabelecer normas arquitetônicas para a construção de prédios escolares ou de seleção de equipamentos educacionais; elaborar e implementar programas educacionais próprios; e, sem ferir as diretrizes curriculares nacionais, estabelecer projeto político-pedagógico para as instituições componentes de sua rede ou sistema de ensino. Estas, entre outras, são dimensões políticas de administração educacional que pertencem ao âmbito decisório das autoridades públicas municipais e aplicam-se também aos estados subnacionais e Distrito Federal.

Os municípios e estados brasileiros detêm, ainda, competências próprias de arrecadação tributária, mas estão obrigados a aplicar o percentual de 25% de sua receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212). Isso significa que a destinação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é definida pelo poder público estadual/municipal, e esse último é responsável por observar medidas redistributivas em relação às suas escolas (BRASIL, 1996, art. 11, II). É sob esse quadro normativo e institucional de atribuições de competências privativas e concorrentes que se expandiram nos últimos 20 anos políticas e sistemas de avaliação em educação.

Entretanto, a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas que cumprem dois papéis: estabelecem

freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes. De acordo com Abruicio e Franzese (2012), a década de 1990 foi marcada por “ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização”, desse modo nas áreas sociais foram implementadas políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Para o pesquisador, a coordenação se deu particularmente nos setores de saúde e educação, “(...) por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas.” (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 9).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, estipulou como competência da União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º). Define também como competência privativa da União assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade.

Oito anos após a aprovação do texto constitucional, que reconheceu a autonomia dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração como forma de articulação das ações governamentais no campo educacional, o texto da LDB conferiu ao poder central atribuições normativas para o conjunto do sistema e indicou a avaliação do rendimento escolar como um dos mecanismos orientadores na definição de prioridades para a ação política dos demais entes. Cury (1997), em artigo publicado um ano após a aprovação da LDB, atentava para a relevância do disposto no inciso VIII do artigo que prescrevia as competências da União.

Gestores públicos responsáveis no âmbito de cada sistema de ensino recorrem, cada vez mais e de modo variado, a informações geradas pelo sistema de avaliação como aspecto necessário à construção e legitimação das ações pretendidas. Ou seja, dispositivos e informações provenientes do sistema de avaliação são capazes de articular e coordenar ações entre atores que detêm graus diferenciados de autonomia político-administrativa. O argumento em discussão envolve o modo como ocorreu a expansão da regulação por desempenho (MAROY, 2006) no sistema educacional brasileiro, capaz de influenciar nas decisões acerca de políticas públicas em educação, sejam distributivas, regulatórias ou redistributivas.

## **A avaliação na educação superior**

O texto constitucional estabelece como princípio a regulação de controle da criação e funcionamento de instituições e cursos superiores privados pelos poderes

públicos. Desde o ano de 2006, mediante o Decreto nº 5.773, os estados subnacionais não dispõem mais da prerrogativa de credenciar ou autorizar o funcionamento das instituições ou cursos privados de educação superior. A expansão e o funcionamento de instituições de educação superior (IES) privadas acham-se, atualmente, submetidos à autorização e à avaliação da União (BRASIL, 1998, art. 209).

A regulação institucional de controle da educação superior no Brasil foi exercida inicialmente, no âmbito da pós-graduação, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes):

O modelo introduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para avaliar a pós-graduação brasileira no biênio 1996-1997 consolidou-se nos triênios subseqüentes, aprofundando mudanças na concepção e no direcionamento das políticas para esse nível de ensino no país. A proposta de o programa ser a unidade básica da pós-graduação, e não mais os cursos de mestrado e doutorado avaliados isoladamente, o destaque aos cursos de excelência, compreendida como inserção internacional, e a organicidade entre linhas de pesquisa, projetos, estrutura curricular, publicações, teses e dissertações não deixam dúvidas quanto à finalidade esperada da pós-graduação: a de ser, prioritariamente, lócus de produção de conhecimento e de formação de pesquisadores. (HORTA; MORAES, 2005, p. 95).

O modelo de avaliação da Capes abrange programas privados, estaduais e federais de pós-graduação, e seus resultados impactam no quantitativo de recursos a serem recebidos. A Coordenação, fundação pública ligada à União, mediante informações coletadas junto a cada programa de pós-graduação do país, dispõe de banco de dados e critérios de avaliação de resultados, com influência decisiva sobre o desenvolvimento da pesquisa e formação de pesquisadores no país e, nos últimos cinco anos, na formação de docentes da educação básica (SCHEIBE, 2011).

No mesmo período de introdução de alterações no modelo de avaliação da pós-graduação, foi criado pela Lei nº 9.131, de 1995, o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão), precedendo a aprovação da LDB. Esse exame media o resultado das aprendizagens dos concluintes dos cursos superiores de graduação públicos e privados de todo o país. Possibilitando comparar resultados finais por curso, pretendia informar ao cliente consumidor a qualidade do ensino ofertado. Em 2004, com a Lei nº 10.861, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), voltado também para a graduação.

O Sinaes pretende compatibilizar três resultados avaliativos: a autoavaliação institucional; a avaliação das condições de oferta (para fins de credenciamento, reconhecimento de instituições e autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos) e o desempenho do aluno em testes padronizados por curso. Os resultados obtidos nos exames e o preenchimento pelos interessados de formulários eletrônicos detalhados, disponíveis no *site* do Ministério da Educação (MEC), permitem aferir o

Índice Geral de Cursos (IGC) e o Conceito Preliminar de Cursos (CPC). Esses valores irão determinar a necessidade de avaliação *in loco* das instituições e cursos. No entanto, esse sofisticado mecanismo de avaliação não estabelece sanções expressivas para os cursos e instituições que reiteradamente apresentem resultados inferiores ao valor médio estipulado<sup>1</sup>.

A oferta de vagas e cursos de graduação na educação superior brasileira é eminentemente privada – o censo da educação superior, divulgado em 2010 (INEP, 2010), registrou 73,1% do total das matrículas nas instituições de ensino privado – e, por essa razão, a regulação institucional de controle exercida pela União sobre o mercado mostra-se ainda frágil, por não estabelecer formas mais efetivas de sanção sobre os serviços ofertados, sempre que necessário. A distribuição socioespacial da oferta de cursos privados, sua concentração em áreas de baixo custo de investimento e a proliferação de instituições isoladas destinadas ao atendimento de demandas localizadas são reveladoras da incapacidade da regulação sistêmica do poder central sobre esse mercado.

As instituições superiores estaduais<sup>2</sup> ou municipais não são obrigadas a participar do Sinaes. Entretanto, algumas participam e sofrem influência do resultado das avaliações do poder central, especialmente na composição curricular. Diretrizes curriculares nacionais aprovadas pelo MEC orientam a formulação de exames nacionais padronizados e estes, por sua vez, a organização curricular das instituições de ensino superior dos demais entes da federação. O efeito da divulgação dos resultados obtidos no *ranking* geral posiciona instituições públicas em relação ao mercado privado, permitindo uma ilusão de comparabilidade de processos formativos qualitativamente diferenciados.

No entanto, os índices de comparabilidade divulgados não permitem identificação mais precisa das instituições e/ou cursos que agregam conhecimentos e competências aos estudantes em situações socioeconômicas desiguais. Os valores atribuídos ao Índice de Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD) acham-se diluídos em oito indicadores que compõem o CPC; e este, por sua vez, irá compor o IGC. Desse modo, os resultados divulgados são inexpressivos para subsidiar e reconhecer políticas institucionais mais redistributivas.

## **A avaliação da educação básica**

No âmbito da educação básica, a regulação sistêmica é coordenada pelo poder central e efetuada por três mecanismos principais: a definição de diretrizes curriculares nacionais pelo Conselho Nacional de Educação, a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e as transferências constitucionais obrigatórias, legais e voluntárias de recursos financeiros pela União. O papel do Fundo de Desenvolvimento do Ensino

Fundamental (Fundef), criado como mecanismo de regulação sistêmico, foi analisado por Duarte (2005) e constituiu matriz de referência na formulação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Os dois mecanismos expressam políticas redistributivas no âmbito de cada estado e, especialmente o Fundeb, com maior potencialidade de impor ganhos aos entes com menos capacidade financeira para investir na educação básica<sup>3</sup>.

Duarte (2005, p. 835) assinalava que a implementação do Fundef introduzia no sistema educacional brasileiro, mediante regulação institucional, normativa e de controle (BARROSO, 2006), lógicas intersistêmicas de ações competitivas, reguladas pelo mecanismo de distribuição dos recursos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, para a autora, o mecanismo redistributivo do Fundef foi incapaz de impulsionar melhorias na qualidade da educação ofertada (seja no que se refere a suas condições materiais, seja quanto a procedimentos de ensino), embora o atendimento de demandas por acesso fosse de fundamental importância, sem o aporte de novos recursos.

Em relação às diretrizes curriculares nacionais e antes mesmo que o Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre elas se debruçasse, o Ministério da Educação brasileiro divulgou, a partir de 1995, e publicou, dois anos depois, documento denominado "Parâmetros Curriculares Nacionais" (BRASIL, 1997), com o objetivo de explicitar as metas de qualidade desejáveis a serem alcançadas pelas escolas de educação básica, especialmente no ensino fundamental. Esse documento funcionaria como referência modelar para a construção dos currículos formais das escolas brasileiras, municipais ou estaduais, prescrevendo temas e abordagens para o ensino considerado de qualidade.

Bonamino e Martínez (2002) expõem o debate entre os entes federados, CNE e o poder executivo central nas tensões decorrentes do processo de elaboração das diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental, em especial a inversão pela precedência do documento de caráter mais procedimental sobre as diretrizes gerais:

No que respeita à questão curricular, de acordo com a o art. 9º, § 1º, alínea C, da lei que cria o CNE, compete a este órgão "deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto". Desse modo, no enquadramento legal fornecido pela CF, a nova LDB e a Lei nº 9.131, de 1995, os currículos e conteúdos mínimos propostos pelo MEC teriam seu norte estabelecido pela mediação de diretrizes curriculares, que deveriam ter como foro de deliberação a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE. No entanto, a divulgação da primeira versão dos PCNs pelo MEC, antes mesmo dos conselheiros do CNE iniciarem seu novo mandato em fevereiro de 1996, marcou um dos primeiros descompassos entre os dois órgãos de Estado.

A lógica nos debates sobre as prescrições normativas acerca das diretrizes curriculares envolvia, no arranjo federativo previsto no texto constitucional, a colaboração entre os entes federados, sob a coordenação e regulamentação do CNE. Com a

divulgação dos parâmetros, o MEC centraliza essa função, orientando os procedimentos indutores do que considerava “ensino de qualidade”.

Entretanto, mediante testes padronizados de proficiência em língua portuguesa e matemática, é a avaliação sistêmica que vai disseminar para o conjunto do sistema educacional lógicas de ação competitivas por resultados, sob a égide da melhoria da qualidade da educação básica. De acordo com Bonamino e Sousa (2012), o sistema brasileiro de avaliação da educação passou por três gerações de implementação. A primeira liga-se à criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – cuja bateria inicial de testes, com possibilidades de comparabilidade, ocorreu em 1995. Eram aplicações amostrais, com fins diagnósticos e sem interferência na vida das escolas e nos currículos escolares. Uma segunda geração de aplicações contemplaria, segundo as autoras, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais nas atividades escolares. Por último e ainda de acordo com Bonamino e Sousa (2012), estamos em uma terceira geração avaliativa, pois os resultados obtidos referenciam:

políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. Nesse caso, incluem-se experiências de responsabilização explicitadas em normas e que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 3).

No último período, a avaliação sistêmica possibilita ao poder central estabelecer dispositivos indutores de resultados no âmbito dos estados e dos municípios e, destes, sobre suas escolas. O modelo de avaliação descortinado pelo Saeb é, também, apropriado por governos subnacionais como mecanismo de regulação por desempenho. Os governos estaduais do Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo passaram a aplicar testes censitários dos resultados de rendimento escolar dos alunos, para implantar procedimentos de premiação e sanção aos profissionais docentes e/ou unidades escolares.

Franco, Alves e Bonamino (2007) caracterizam a última década do século XX como um período no qual a emergência e difusão do significado do termo ‘qualidade da/na educação’ acham-se relacionadas ao desempenho acadêmico dos alunos. Relatam que a institucionalização do Saeb fortalece essa significação, a partir da aferição regular e recorrente do rendimento do estudante na educação pública e privada. Nos últimos anos, construiu-se no país um imaginário político em que a obtenção de resultados superiores no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (medida de proficiência associada à regularização de situações de distorção entre anos de escolaridade e idade) é considerada como expressão de uma educação escolar de qualidade. Nas palavras do MEC, o Ideb tem por objetivo medir a qualidade de cada rede e cada escola, mediante uma escala de fácil compreensão, que estabelece metas

a serem atingidas pelos sistemas/redes educacionais dos estados e dos municípios. Os resultados obtidos no Ideb passariam a orientar a oferta pelo MEC de apoio técnico e/ou financeiro aos demais entes, priorizando aqueles com índices insuficientes de qualidade de ensino (BRASIL, 2008).

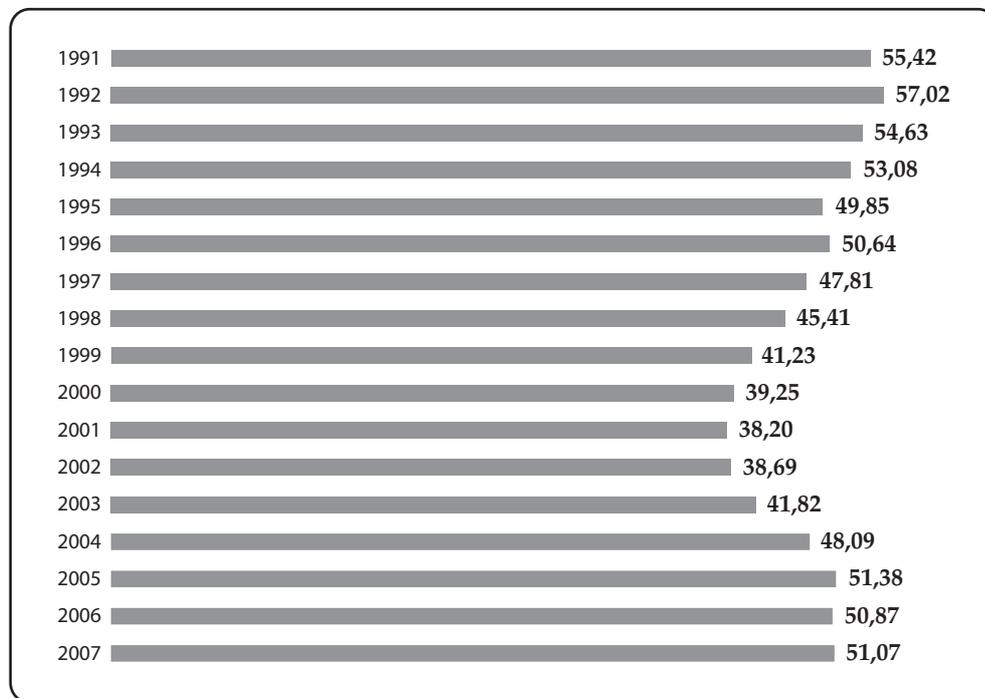
Por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), são realizados contratos-programas entre o MEC e as entidades federadas para cumprimento das metas previstas para o Ideb. Com essa sistemática, busca-se construir o planejamento educacional para os municípios centrado em lógicas de ação voltadas para resultados. Efeitos desse modo de regulação são anunciados em acórdão do Tribunal de Contas da União (nº 2.870, de 2010), que indaga sobre a expressiva e destoante alteração nos valores do Ideb de municípios brasileiros.

### **Regulação dos sistemas educacionais**

Até o final da década de 1990, o sistema de avaliação dos resultados educacionais era legitimado pelos objetivos de mais eficiência e eficácia na reforma da administração pública. Os reformadores questionavam princípios baseados na prescrição de procedimentos, hierarquização de competências e profissionalização das burocracias.

No campo da educação superior, a ampliação do acesso em um contexto de restrição fiscal significou simultaneamente a ampliação da oferta privada, conferindo a milhares de jovens cidadãos a qualidade de consumidores desse serviço, e a adoção de medidas por maior eficiência na prestação dos serviços educacionais públicos. Um expressivo contingente de jovens trabalhadores, buscando ocupação nos setores de serviços em trabalhos terceirizados e/ou de curta duração, pressiona por consumo, incluindo os serviços educacionais, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990. A divulgação dos resultados avaliativos da educação superior foi, em um primeiro momento, um instrumento para a coordenação sistêmica da expansão, com reduzido custo de implementação. Ou seja, em um contexto de crescimento das pressões por acesso à educação superior, ao trabalho e de ampliação da provisão privada dos serviços educacionais, a utilização dos resultados da avaliação sistêmica objetiva orientar preferências do cidadão consumidor e, desse modo, reforçar formas de sociabilidade mais individualizadas, diferenciadas e de consumo.

**Gráfico 1 – Brasil - Evolução percentual da eficácia do sistema de educação superior (estudantes concluintes por ingressantes).**



Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Inep.

O sistema de avaliação da graduação não trouxe contribuições para alterar as elevadas taxas de evasão (Gráfico 1) ou as reduzidas taxas de acesso (Tabela 1). Tudo se passa como se a divulgação dos resultados educacionais convergissem para um acompanhamento da expansão de um sistema de educação superior, mediante o controle dos produtos/resultados. Entretanto, a instituição do Sinaes, especialmente com a implementação dos sistemas informatizados de coleta de dados, permite o cruzamento, pelo Poder Executivo central, de informações sobre matrículas, condições de oferta, docentes, fluxo e resultados educacionais – um conjunto de informações que permitiu à União dimensionar a capacidade de articulação dos demais atores – públicos e privados – em interação competitiva nesse sistema.

**Tabela 1 – Evolução da taxa de atendimento na educação superior no Brasil.**

Ano	Pop. 18 a 24 anos (A)	Alunos concluintes (B)	B/A
2001	23.158,00	395,988	1,7
2002	23.351,00	466,26	2,0
2003	23.648,00	528,223	2,2
2004	24.038,00	626,617	2,6
2005	24.357,00	717,858	2,9
2006	24.144,00	736,829	3,1
2007	23.644,00	756,799	3,2

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Inep.

Mais que regular os resultados educacionais, o conjunto de componentes e processos do sistema de avaliação da educação superior permite à União coordenar uma estrutura de prestação de serviços de baixo custo e expressivo retorno do investimento. Escolhas subsidiadas por informações permitem aos decisores, entre as questões-problema suscitadas (KINGDON, 2003), estabelecer janelas de oportunidades. Desde o início deste século, a ociosidade de vagas nas instituições privadas tem crescido e a coleta de informações pela União monitora os valores. Atores com comportamentos predatórios podem ser preventivamente admoestados ou alijados. Sujeitos a pressões eleitorais e de grupos de interesse, os governos podem deslocar recursos para instituições e atores com os quais dispõem de maiores vínculos.

No entanto, a educação básica no Brasil tem oferta eminentemente pública, 15% das matrículas de aproximadamente 50 milhões de crianças e jovens foram efetuadas em instituições privadas em 2010 (INEP, 2010). As mudanças que as políticas de avaliação se esforçam por impulsionar vão além dos objetivos de melhoria da qualidade da aprendizagem. Por um lado, alterações na regulação das relações intergovernamentais e, por outro, na governação da interação entre os atores que compõem este complexo sistema. Ao priorizar resultados, a União negocia “contratos programas” com as instâncias subnacionais, com efeitos nos procedimentos de gestão dos sistemas de ensino – especialmente os municipais e na organização das unidades escolares.

O regime de colaboração, no âmbito da educação básica, anunciado no texto educacional de 1988, vem se firmando mediante relações intergovernamentais, articuladas pela busca de resultados, atualmente aferidos pelo Ideb. A gestão dos sistemas educacionais estaduais e municipais, legitimada pela lógica de desempenho, opera por projetos formulados centralmente, mas de implementação dos governos locais. Ações federais nos últimos anos articulam resultados provenientes do sistema de avaliação com a transferência de recursos financeiros ou materiais, construindo, dessa

forma, a governação sistêmica, mediante a competição por resultados. O discurso de melhoria da qualidade da educação, pouco qualificado nos documentos de divulgação, legitima e, especialmente, dissemina a lógica comum de ação.

Nesse contexto de regulação por desempenho, a função de avaliação das ações governamentais e das políticas públicas adquire maior centralidade. A implementação local de programas para atingir metas definidas centralmente requer ações de monitoramento, para acompanhar as decisões ou medidas adotadas na resolução de situações-problema, surgidas no âmbito de cada território. Sem essa pesquisa avaliativa, a coordenação sistêmica poderia sofrer inflexões, devido às desigualdades e diversidades. Por último, cabe também a pesquisa dos resultados, alcançados face às metas pretendidas.

*Recebido e aprovado em junho de 2012*

## Notas

- 1 Em 2011, o MEC determinou a redução do número de vagas a serem ofertadas para 2012 pelas instituições que apresentaram conceito 1 ou 2 no CPC. A redução atingiu especialmente os cursos das áreas de saúde, administração e ciências contábeis, em um contexto onde a oferta de vagas na educação superior privada supera a demanda. É a primeira vez que ocorre, nessa dimensão, a regulação pelo Estado brasileiro do mercado privado de educação superior.
- 2 As instituições superiores estaduais e municipais representam 64,3% do total das IES públicas e respondem por 11% do total das matrículas nesse nível de ensino, majoritariamente privado – 73,1% do total (INEP, 2010).
- 3 Sobre Fundef e Fundeb, ver: Arretche (2002), Pinto (2007) e Duarte e Faria (2010).

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: <[http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2012.
- ARRETICHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006.
- BONAMINO, Alicia; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Diretrizes e parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, 2002.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, 14 fev. 2012.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 maio 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela educação: Plano de Ações Articuladas – PAR**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=159&Itemid=369](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=369)>. Acesso em: 28 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Acórdão 2.870, de 2010. Relatório de auditoria. Plano de desenvolvimento da educação (PDE). Suplementação financeira para custeio de contratação de profissionais de educação, afrontando dispositivo constitucional. Crescimento destoante do índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB, em alguns municípios. Falta de acesso a recursos do plano de ações articuladas – par devido a dificuldades de ordem técnica por parte dos municípios. Suplementação financeira para produtos e serviços já ofertados diretamente pelo FNDE. Deficiências nos mecanismos de controle. Determinações e recomendações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 nov. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Leis nacionais da educação: uma conversa antiga. In: HORTA, José Silvério Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves de (Orgs.). **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora Brasil, 1997.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; DUARTE, Adriana Cancelli. **Termos da legislação educacional brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. **Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da educação básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo**. Belo Horizonte: RHJ, 2010.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área de educação à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 30, p. 95-116, 2005.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

MAROY, Christian. **École, régulation et marché**: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

\_\_\_\_\_. Régulation des systèmes éducatifs. In: ZANTEN, Agnès van. **Dictionnaire de l'éducation**. Paris: PUF, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

SANTOS, Maria Rosimary S.; DONINI, Ana Maria Cambours de. Políticas de integração e internacionalização da educação superior no MERCOSUL educativo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Mónica Eva; FELDFEBER, Myriam (Orgs.). **Políticas educacionais e trabalho docente**: perspectiva comparada. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. 10 v., p. 91-116.

SCHEIBE, Leda. O conselho técnico-científico da educação básica da CAPES e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 812-825, 2011.

## **Assessment of education policies** *Systemic coordination by Central Government*

**ABSTRACT:** This article discusses the importance of educational assessment systems for regulating action on the part of participant governmental and non governmental organizations. The term 'regulation' is understood as a means of expressing and coordination action as governance and not just as a control mechanism. At present, the publication of the results of students' academic achievement is an important mechanism in regulating performance. This study stresses the centrality of assessment policies for systemic regulation, under the guise of quality promotion.

*Keywords:* Public policy in education. Educational assessment policies. Regulation of educational systems. Higher Education. Basic education.

## **Évaluation des politiques d'éducation** *La coordination systématique par l'Union*

**RÉSUMÉ:** Cet article traite de l'importance des systèmes d'évaluation éducationnelle dans la régulation des actions entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui y participent. Le terme 'régulation' est saisi comme une manière d'articulation et de coordination d'actions - de gouvernement - et pas seulement comme dispositif de contrôle. Actuellement, la divulgation de résultats du rendement scolaire d'étudiants est un dispositif central dans le mode de régulation par rendement. L'étude inscrit la centralité des politiques d'évaluation pour la régulation systématique, dans le cadre de la promotion de la qualité.

*Mots-clés:* Politiques publiques d'éducation. Politique d'évaluation éducationnelle. Régulation des systèmes éducationnels. Enseignement supérieur. Éducation de base.

## **Evaluación de las políticas en educación** *La coordinación sistémica por la Unión*

**RESUMEN:** Este artículo discute la importancia de los sistemas de evaluación educacional en la regulación de las acciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan de dichos sistemas. El término 'regulación' es utilizado como modo de articulación y coordinación de acciones - de gobernación - y no apenas, como dispositivo de control. En la actualidad, la divulgación de resultados sobre el rendimiento escolar de estudiantes es un dispositivo central en el modo de regulación por desempeño. El estudio registra la centralidad de las políticas de evaluación para la regulación sistémica, bajo el discurso de promoción de la calidad.

*Palabras clave:* Políticas públicas en educación. Política de evaluación educacional. Regulación de sistemas educacionales. Educación superior. Educación básica.