

BUROCRACIA DE NIVEL MEDIO Y EVALUACIÓN EDUCATIVA: RELACIONES ENTRE LAS INICIATIVAS DEL ESTADO DE CEARÁ Y EL GOBIERNO FEDERAL¹

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: RELAÇÕES ENTRE INICIATIVAS DO ESTADO DO CEARÁ E DO GOVERNO FEDERAL

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

Maria Helena de Aguiar BRAVO²
Ocimar Munhoz ALAVARSE³

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es comprender cómo los Burócratas Medios de Ceará se ubican en la relación establecida entre las políticas públicas educativas de Brasil y Ceará, con foco en Spaece, Saeb y Enem. Se observó que la organización de la Seduc tiene una estructura “semihorizontal”, permitiendo la autonomía y el involucramiento de los profesionales, lo que incide positivamente en la calidad técnica de las acciones desarrolladas. Las evaluaciones están históricamente presentes en las acciones estatales y en las escuelas, teniendo su consolidación por medio de la recolección de datos directamente por el Estado, sin los docentes o la escuela como intermediarios, y por la creación del Coave. Se observa que la gestión estatal es cuidadosa en garantizar el principio de equidad entre los estudiantes cearenses. Para los entrevistados, es imposible que los gobiernos estatales y municipales no establezcan relaciones con el gobierno federal brasileño, ya que hay políticas ventajosas para la educación que deben implementarse.

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

RESUMO: O objetivo deste trabalho é compreender como Burocratas de Médio Escalão cearenses se inserem na relação entre políticas públicas educacionais nacionais e cearenses, com foco no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Observou-se que a organização da Secretaria de Educação cearense tem estrutura “semi-horizontal”, permitindo autonomia dos profissionais e afetando positivamente a

¹ Agradecemos a la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE), con la colaboración del Itaú Social, por el apoyo financiero para las traducciones de este artículo al inglés y al español.

² Facultad de Educación, Universidad de São Paulo (FEUSP), São Paulo – SP – Brasil. Doctor en Estado, sociedad y educación. Miembro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5077-8839>. E-mail: mh.bravo@yahoo.com.br

³ Facultad de Educación, Universidad de São Paulo (FEUSP), São Paulo – SP – Brasil. Profesor de graduación y Postgrado, EDA. Miembro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). Doctorado en Educación (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8102-1668>. E-mail: ocimar@usp.br

qualidade técnica das ações desenvolvidas. As avaliações estão presentes nas ações estatais e nas escolas, consolidando-se por meio da coleta de dados realizada diretamente pelo Estado e pela criação da Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave). Observa-se cuidado da gestão estadual com a garantia do princípio de equidade entre os alunos da rede cearense. Na visão dos entrevistados, é impossível que governos subnacionais não estabeleçam relações com o governo federal na implementação de políticas educacionais.

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

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

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

Introducción

En este trabajo, especialmente basado en el estudio de Bravo (2021), El objetivo de este estudio es comprender cómo los agentes públicos llaman, en la literatura, "Burócratas de Medio Escalón" (BME), con recorte en el estado de Ceará, forman parte de la relación establecida entre las políticas educativas brasileña y cearense, centrándose en las políticas de evaluación educativa para la escuela secundaria materializadas en el Sistema Permanente de Evaluación de la Educación Básica de Ceará (Spaece), en el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb) e no Examen Nacional de Enseñanza Media (Enem). Tomamos como objeto de análisis la política de evaluación educativa del estado de Ceará, debido a la acumulación y amplitud de tales políticas desarrolladas por el gobierno estatal, y la política de evaluación del gobierno federal brasileño, considerando sus diversos programas y acciones específicas, tanto en ámbitos como en iniciativas asociadas a la mejora de la calidad de la educación. Para aprehender y caracterizar estos BME, establecimos como eje de análisis el discurso de la burocracia pública.

Vale la pena señalar que, en la literatura, existe la expresión "evaluación educativa" utilizada para muchas perspectivas de investigación y, con igual amplitud conceptual, se asocia, por ejemplo, con la idea de "medida educativa", o incluso con iniciativas gubernamentales que utilizan pruebas estandarizadas a gran escala. En este contexto, como se exploró en Alavarse (2013), Debe explicarse que evaluar va más allá de la medición, porque el término "evaluación", derivado del latín *a-valere* ("dar valor a"), presupone un proceso que, en última instancia, debe involucrar juicios. En el ámbito de la evaluación educativa, el objeto a evaluar estaría directamente relacionado con aspectos escolares, siendo estos comúnmente la competencia de los estudiantes, el resultado del aprendizaje de los contenidos escolares, en ciertas competencias, especialmente cuando nos referimos a evaluaciones de aprendizaje a gran escala, es decir, cuando uno decide evaluar los resultados de la medición.

A los efectos de este trabajo, el concepto de evaluación presentado por Lukas Mujica y Santiago Etxebarria (2009, p. 92), que definen la evaluación como:

[...] Proceso de identificación, recolección y análisis de información relevante – que puede ser cuantitativa o cualitativa – en un proceso sistemático, riguroso, planificado, dirigido, objetivo, confiable y válido para emitir juicios de valor basados en criterios y referencias preestablecidas para determinar el valor y mérito del objeto educativo en cuestión, con el fin de tomar decisiones que ayuden a optimizar el objeto antes mencionado.

Así, una política de evaluación, con medios y procedimientos matizados, debe contener elementos que tengan como problema de origen o, en extremo, objetivos que se relacionen con componentes que integren el alcance conceptual de la evaluación. Teniendo esto en cuenta, se presentarán análisis de las relaciones establecidas entre la política de evaluación de Ceará, con las acciones especialmente relacionadas con Spaece, dada su longevidad e historia de articulación con otros aspectos de la política educativa.; y la política de evaluación del gobierno federal, notoriamente relacionada con el Enem, por ser el principal instrumento de selección para ingresar a la Educación Superior pública en el país y, supuestamente, convertirse en un referente e instrumento de cambios curriculares para la Enseñanza Media, por lo tanto, en muchas ocasiones, es una prueba cuyos resultados darían lugar a una evaluación de escuelas y redes, incluso si no está completamente organizada para hacerlo; y el Saeb, por su proximidad teórico-metodológica a Spaece y su influencia política en las iniciativas de evaluación adoptadas por otras entidades federadas.

Se puntúa que una política de evaluación, especialmente cuando se trata de evaluación de aprendizaje, desarrollada por un gobierno determinado no se restringe a los elementos

relacionados con las evaluaciones a gran escala, a pesar de que este tipo de evaluación se configura como una fuerte expresión de la materialización de una política de evaluación y contribuye a su comprensión, dado el alcance que los procedimientos estandarizados, Por sí mismos y sus resultados, lo permiten. Según Bravo (2021, p. 79),

Así, se entiende que una "política de evaluación", de acuerdo con el objetivo establecido, debe estar compuesta por un sistema de recolección de datos, que genere acciones políticas dirigidas a la elaboración de indicadores, índices y metas para subsidiar acciones, programas y políticas públicas, convirtiéndose muchas veces en un medio o una herramienta para otras políticas. En educación, el objeto de la política de evaluación debe estar relacionado con ella y, para que dicha política no extrapolar sus funciones y objeto, tomando vestimenta de otras políticas educativas, se debe tener claridad de sus potencialidades y limitaciones, lo que necesita ser contemplado en el uso de sus resultados. Podemos considerar que el Estado, a través de políticas de evaluación, implementa un proyecto de gobierno a través de programas y acciones dirigidas a sectores específicos de la sociedad, enfocados o eje de evaluación educativa.

También es importante considerar que algunas iniciativas, a pesar de los dispositivos rigurosamente enumerados, no constituyen evaluación, o, siendo evaluadas, queda por ver si su objeto es el aprendizaje o algún otro lado del trabajo escolar, como podría ser, por ejemplo, el trabajo docente o la escuela en su conjunto.

Metodología

Este artículo está anclado en el trabajo de campo, además de la encuesta documental, y presenta un tratamiento de los discursos espontáneos⁴, en perspectiva con la literatura, de actores burocráticos de rango medio de Ceará para comprender la relación establecida entre las políticas públicas de entidades federadas en diferentes niveles, pero con políticas de evaluación educativa para la misma etapa de Educación Básica, en este caso de Enseñanza Media, demarcando elementos que demuestran cómo estos actores están vinculados, activamente a una política de evaluación educativa en el estado, influyendo en su implementación, aunque no completamente. Cabe destacar que, a pesar de explorar aspectos de implementación de políticas, este trabajo no aborda desarrollos e implicaciones en el campo de la implementación de políticas públicas, algo que debe explorar todas las fases que dividen metodológicamente los

⁴ En 2017, se realizó una entrevista telefónica con el exsubsecretario (2007-2014) y ex secretario de Educación del estado de Ceará (2014-2015) y una visita al Departamento de Educación del estado de Ceará, ubicado en el municipio de Fortaleza. La recolección de información en sitio fue a través de observaciones y entrevistas semiestructuradas con gerentes y técnicos del Departamento de Educación del Estado, que luego fueron transcritas y analizadas por el investigador.

estudios dirigidos al análisis de políticas públicas (agenda, formulación, implementación, evaluación y terminación), como se destacó, entre otros, Palumbo (1998).

El análisis consideró uno de los niveles burocráticos establecidos por la literatura de políticas públicas, la Burocracia de Medio Escalón, entendido como el vínculo entre el alto escalón y los ejecutores de políticas públicas, es decir, actores públicos ubicados en posiciones intermedias de la estructura jerárquica de la organización. Esta burocracia incluye gerentes, gerentes, supervisores y agentes encargados de operacionalizar las estrategias que formula la burocracia de alto rango. (Cf. CAVALCANTE; LOTTA, 2015; FUSTER, 2016; PIRES, 2012).

El material de las entrevistas que parte de la investigación de Bravo (2021), señaló la posibilidad de discutir si existen y, en caso afirmativo, cuáles son las características de la política federal de evaluación en las iniciativas estatales de Ceará (y viceversa) y cómo estas políticas de evaluación desarrolladas a nivel federal y estatal se desarrollaron desde la perspectiva de sus implementaciones.

Se realizaron entrevistas con gerentes y técnicos de la Secretaría de Estado de Educación de Ceará (Seduc), responsable de la Coordinación de Evaluación y Seguimiento de la Educación (Coave); por la Coordinación de Planificación y Políticas Educativas (Coped); y la Coordinación de Desarrollo y Aprendizaje Escolar (Codea).

Debido a la complejidad de los patrones de interacciones sociales involucrados en la formulación y gestión de políticas públicas, nos basamos en las teorías del Análisis de Políticas Públicas, descritas como un conjunto de conocimientos proporcionados por diversas disciplinas de las ciencias humanas, utilizados para resolver o analizar problemas concretos en políticas públicas. (BARDACH, 1998). Esta metodología de análisis tiene en cuenta los aspectos políticos relacionados con el proceso de elaboración de los mismos y el entendimiento de que su desarrollo implica decisiones y elaboración de acciones a lo largo del tiempo.

Burocracias públicas

La importancia de explorar cómo BME entiende la relación entre la política de evaluación del estado de Ceará y la política de evaluación del gobierno federal brasileño y cómo estas están vinculadas a las acciones desarrolladas en la red educativa estatal, además, radica en la necesidad de comprender mejor el funcionamiento del Estado brasileño. Los burócratas se entienden como un conjunto de actores estatales permanentes con la capacidad de lograr eficiencia en los procesos de trabajo, ya que, según Pinheiro (1978, p. 31 apud BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11), la acción política de la burocracia pública "dependerá del

funcionamiento concreto del aparato estatal y de las relaciones del Estado con las diversas clases sociales".

Considerando una cadena de agentes con poder transformador que actúan entre el proceso de formulación de políticas públicas – ya sea a nivel federal, estatal o municipal – y la implementación local de estas políticas, los estudios de políticas que consideran las diferentes capas burocráticas tienen como potencial el examen de las acciones de los agentes responsables de la formulación de reglas y normas generales de la política, los Burócratas de Alto Escalón (BAE); de los agentes directamente responsables de la formulación de operaciones y procesos para la implementación de la política, el BME; y, finalmente, los actores responsables de entregar la política a sus usuarios al implementar la política pública, los Burócratas a Nivel de Calle (BNC), como señalan Lotta y Pavez (2010).

En el plan empírico, hay un proceso de expansión de la burocracia intermedia en Brasil desde finales de la década de 1990, lo que sugiere que el desempeño de la burocracia de mediana escala ha sido objeto de transformaciones importantes y relevantes para la actividad gubernamental. Estos actores, así como sus recursos de poder en la negociación de su autonomía y participación, influyen en el proceso de producción e implementación de políticas públicas, es decir, el escalón medio de la burocracia, así como los tipos de conocimiento y trabajo que producen, causan disonancias entre los aspectos formales y legales de las políticas y prácticas y el conocimiento empírico que configuran su implementación local. (PIRES, 2018).

Dado el modelo federativo brasileño – una combinación de autonomía e interdependencia entre entidades federativas en el contexto de altas heterogeneidades y desigualdades y propuestas para la universalización de las políticas (ARRETCHE, 2004; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017) –, comprender los procesos de implementación de políticas diseñadas a nivel nacional y su apropiación local es un tema relevante, porque, ya sea en el contexto de políticas unificadas o de incentivos e inducción, favorecen el estudio de implementación, especialmente cuando hay una formulación centralizada (con diversos grados de estandarización) combinada con la adaptación local (LOTTA *et al.*, 2018).

Resultados

Para una comprensión de la acción del BME más contextualizada y ubicarla en relación con factores relevantes de la política educativa, se exploraron los siguientes contenidos: i) Estructura organizativa del Departamento de Educación del Estado de Ceará (2007 a 2019); ii) Indicadores, índices y metas; iii) Seguimiento de datos y políticas educativas; iv) Políticas de

bonificación, rendición de cuentas y financiamiento; v) políticas de formación profesional; y vi) Relación del estado de Ceará con el gobierno federal.

Estructura organizativa del Departamento de Educación del Estado de Ceará (2007 a 2019)

El análisis de la disposición establecida entre cargos y funciones, los cambios y escaneos de permanencia en la estructura organizacional del Departamento de Educación del Estado de Ceará, en el período de 2007 a 2018, proporcionó evidencia de cómo los agentes circulan a través de esta estructura y cómo se relacionan. Este marco temporal comprende desde la creación de una coordinación de evaluación dentro de la estructura de Seduc, con el Decreto N° 29.139 de 26 diciembre de 2007, hasta la modificación realizada en esta organización mediante Decreto N° 33.048 del 30 de abril de 2019. También se investigó la Dirección Superior, la Dirección Superior, los Órganos de Ejecución Programática y los Organismos Ejecutores Locales y Regionales, ya que incluyen subdivisiones y coordinadores que están directamente relacionados con el establecimiento de una política de evaluación educativa en el estado.

Para Pires y Gomide (2014), el arreglo institucional, compuesto por reglas y procesos formales y formales, define la forma particular en que los actores e intereses se articulan en la implementación de una política pública específica, algo que sustenta las características de los contextos y arreglos institucionales que darían sostenibilidad política, es decir, condiciones que permiten que algunas políticas logren sus resultados y otras no. El estudio debe agregarse a los factores que afectan el contexto de implementación y, por lo tanto, la capacidad de una política para lograr los resultados esperados. (LOTTA *et al.*, 2018).

Según los entrevistados, Seduc presenta una estructura organizacional "semihorizontal", que permitiría la participación de profesionales de diferentes áreas y capas jerárquicas en parte de las decisiones tomadas para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas. Uno de los entrevistados, corroborando otras afirmaciones, señaló que

Seducir es un sector. Se organiza jerárquicamente de forma semihorizontal. Luego, las prioridades se definen en el comité ejecutivo que reúne a todos los coordinadores seductores de todas las áreas, más los coordinadores de los coordinadores regionales. Entonces, con la dirección del secretario, vamos a establecer prioridades, y [...] Tratamos de encontrar los mejores programas y proyectos para dialogar con las prioridades (Coordinador de Gestión Pedagógica Codea).

Esta estructura también se refleja en la calidad técnica de las acciones desarrolladas por Seduc, ya que se llevan a cabo diversos procesos de recolección de información, tanto para apoyar la formulación de la agenda, como para implementar, monitorear y evaluar la efectividad y eficiencia de los lineamientos propuestos, que se basan en escaneos de retroalimentación realizados por los profesionales de la punta, burócratas a nivel de calle.

Los diferentes entrevistados son congruentes en sus discursos, presentando concepciones, métodos y sistemáticas de trabajo muy cercanas. Esto demuestra un alto grado de acuerdo entre los diferentes actores y probablemente entre los otros niveles burocráticos. Los gerentes se enfocan en acciones para mejorar los resultados escolares y los datos de ingresos y otros datos contextuales como faros de acciones.

Desarrollo de índices propios

La encuesta de datos educativos de Seduc se basa en dos sistemáticas principales: i) Spaece, que recopila datos de rendimiento escolar a través de una evaluación del aprendizaje a gran escala y datos contextuales a través de cuestionarios socioeconómicos aplicados a estudiantes, maestros y directores; y ii) Sistema Integrado de Gestión Escolar (Sige Escola), que coleta datos sobre aprendizagem e frequência, dentre outros, diretamente das escolas. Essas coletas e as práticas sistêmicas de análise e interpretação dos dados pelo governo estadual cearense embasam a elaboração de índices de qualidade educacional próprios, dando sustentação a uma série de ações da política educacional estadual.

El estado de Ceará, desde 2009, tiene un indicador de calidad – el Índice de Desempeño Escolar (IDE) –, con resultados sintéticos por escuela, asociados con: i) la competencia obtenida por la escuela en Spaece (convertido a una escala de 0 a 10); ii) la tasa de participación de los estudiantes en la evaluación; y iii) el factor de ajuste para el aprendizaje universal, que tiene como objetivo alentar a las escuelas a incluir un mayor porcentaje de estudiantes en los niveles apropiados. Como desarrollo, el IDE-Alfa, IDE-5, IDE-9 e IDE medio, respectivamente, para los dos primeros años, el 5º y 9º grado de primaria y bachillerato, ambos similares al IDEB, pero con frecuencia anual de difusión. El IDE promedio no incluye el factor de ajuste de los otros indicadores.

Para Machado, Alavarse y Arcas (2015, p. 672), "[La] creación de indicadores de calidad por parte de los estados, siguiendo la política adoptada por el gobierno federal, indica que esta fuerte tendencia en las políticas educativas en curso en el país". Sin embargo, aunque los índices elaborados por la administración de Ceará son similares al Ideb, se considera que la

inserción del "factor de ajuste para la universalización del aprendizaje", Entendido como un indicador de equidad educativa, apunta a la preocupación de la dirección en el enfrentamiento de las desigualdades presentes en la red.

El Ideb y el IDE de Ceará se utilizan para establecer metas de desempeño para los estudiantes que, a su vez, también se entienden como metas para el trabajo de todos los involucrados en la cadena educativa, desde maestros y técnicos, hasta los Secretarios de Educación Municipal, considerando la coordinación de redes realizada por el gobierno estatal. La coordinadora de Codea, en su entrevista, destacó la importancia del Ideb como un dispositivo de visibilidad nacional, que podría indicar cómo la creación de indicadores específicos de estado refleja simultáneamente una política federal con consecuencias, especialmente en conjunto con ella, y establece su propio campo de elaboración política.

El estado de Ceará también tiene el Índice de Calidad Educativa (ICE), elaborado en 2008, que puede entenderse como un mecanismo de inducción financiera para mejorar la calidad educativa, ya que, a través del Decreto N° 29.306 del 5 de junio de 2008, que modificó las reglas para la distribución de la parte de participación del Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), su distribución a los municipios estuvo vinculada a indicadores municipales, con mayor peso para el ICE. Cabe destacar que esta es una política implementada por el gobierno del estado y aplicada a los gobiernos municipales de Ceará.

El ICE medio considera el desempeño relativo y comparado de las redes municipales y estimula una "competencia" entre municipios, teniendo en cuenta la competencia de los estudiantes y la desigualdad de rendimiento entre los estudiantes de estas redes, valorando aquellos municipios con el mayor número de niños en el nivel apropiado y penalizando aquellos con el mayor número de niños en los niveles más bajos de competencia. En su cálculo se considera el nivel de competencia de los estudiantes en el año de referencia y la evolución en relación con el año anterior.

A pesar de las diversas dinámicas de recolección de datos de la red, con respecto a los indicadores de gestión centrados en las actividades desarrolladas por BME, se observa que Seduc basa el logro de metas basadas en los resultados del rendimiento escolar de los estudiantes en la red en pruebas estandarizadas, lo que puede conducir a una menor comprensión sobre la calidad de la educación objetiva.

Seguimiento de datos y políticas educativas

Dentro de la gestión estatal de Ceará, una de las formas directas de garantizar los recursos necesarios para la implementación de políticas públicas y el funcionamiento de la estructura de gobierno y, por otro lado, llevar a cabo dicho monitoreo es a través del Presupuesto del Estado. Esto incluye, de forma sintética, los gastos relacionados con la Transferencia a municipios, el pago de deuda, personal, costos de mantenimiento, costos finales y proyectos.

Según información de la Secretaría de Planificación y Gestión (CEARÁ, 2011), los proyectos desarrollados dentro del Gobierno del Estado de Ceará, en general, están acompañados por una herramienta llamada Monitoreo de Acciones y Proyectos Prioritarios (Mapp), un sistema de gestión elaborado para controlar la implementación de proyectos por parte de los niveles superiores de toma de decisiones estatales, sobre la base del Plan Plurianual y en función de la toma de decisiones durante su ejecución y contribuir al cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes gubernamentales.

Se llevan a cabo reuniones con el Secretario de Educación, el Secretario Adjunto, el Secretario Ejecutivo y los Coordinadores de Seduc para evaluar continuamente los procesos y deliberar sobre las acciones de Seduc. La Coordinadora de Coped también señala que las acciones dirigidas directamente a los estudiantes son vistas como prioridades por la gerencia y estas comprenden evaluaciones externas federales, denotando su importancia en la política educativa del estado.

Se puede observar que, en el estado de Ceará, las acciones de monitoreo de la política educativa se basan en los instrumentos elaborados por el Departamento de Planificación y Gestión, las evaluaciones a gran escala y la recolección diaria de datos realizada por las escuelas. Estos datos alimentan una serie de acciones articuladas, que van desde la gestión financiera de los proyectos y programas implementados, hasta la asistencia de los estudiantes a las escuelas. El Secretario Adjunto destacó que

Es así: toda la Secretaría y todas las escuelas de la red estatal, de la red municipal, saben que hay un resultado. Porque las redes municipales, son evaluadas. Esta evaluación les llega y tienen su trabajo que hacer en las escuelas. Entonces, hay una repercusión en las redes municipales y en la red estatal. Los directores saben, entienden que tienen estas evaluaciones. Que los indicadores escolares: abandono, aprobación, desaprobación. Hasta aquí la frecuencia. Todo esto va acompañado. Y que incluso se han llamado escuelas, se han definido escuelas prioritarias ya sea en relación con el rendimiento o en relación con los indicadores de flujo. Se les llama y se hacen preguntas, desafíos que deben superar. Hay una Superintendencia que tiene este propósito, de visitar las escuelas estatales para estar discutiendo con los gerentes. (Subsecretario de Educación)

Coave entra en la gestión. Y entra, tanto aquí a través del Gabinete como a través de la Superintendencia. Algo a lo que todo el mundo puede acceder desde tu ordenador. Esta información, está en línea. Así que las Credes tienen que hacer el monitoreo. (Subsecretaria de Educación)

Los entrevistados destacan la importancia de estas acciones de monitoreo para anticipar posibles obstáculos para el aprendizaje de los estudiantes en cualquiera de las instancias de implementación de políticas, pero afirman que el número de procesos y su enlucido pueden obstaculizar las innovaciones políticas y pedagógicas, como se puede ver en este extracto:

[...] Porque tenemos una agenda que está monitoreando y monitoreando, y esta es una agenda que a veces nos impide enfocarnos en innovaciones, sistematizando algo que no está en la vida cotidiana. Entonces, nos ocupamos de lo que se pone en la vida cotidiana, somos gestores públicos en lo que ya se pone, y tenemos mucha dificultad para construir nuevos elementos para mejorar las estructuras existentes. [...] (Coordinador de Gestión Pedagógica Codea)

Políticas de bonificaciones, rendición de cuentas y financiación

El uso de resultados de evaluaciones estandarizadas, combinado con políticas de incentivos financieros basadas en resultados educativos, está directamente relacionado con los procesos de descentralización administrativa, financiera y pedagógica, y con la introducción de acciones de rendición de cuentas en el campo educativo, como una de las tendencias, cada vez más, en las últimas décadas (FREITAS, 2007; PASSONE, 2014; SOUSA, 2009). El propósito de las políticas de rendición de cuentas es lograr, en conjunto, la red y sus escuelas, o, de manera más individualizada, maestros e incluso estudiantes, teniendo consecuencias relevantes dependiendo de sus impactos y las formas de medir sus resultados.

Cabe destacar que la creación del Saeb en 1990 y formalizado en 1994 por el gobierno federal brasileño, no relacionó los primeros dibujos de evaluación y, en consecuencia, de las políticas de rendición de cuentas por parte de algunos estados y municipios. Con el surgimiento de Prova Brasil en 2005, y la expansión de su aplicación/diseño y su uso – anteriormente dirigido al diagnóstico y la planificación, ahora también podría monitorear el desempeño individual de todas las escuelas primarias públicas – se amplían los movimientos de difusión de los resultados del desempeño escolar en la perspectiva de rendición de cuentas de los servicios educativos.

La expansión de los movimientos de estados y municipios en relación con el desarrollo de políticas de rendición de cuentas tiene una nueva fortaleza desde 2007, a través de la

implementación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) por parte del Ministerio de Educación y Cultura.

Se observa que, históricamente, el estado de Ceará asume protagonismo en la elaboración e implementación de políticas de bonificación y rendición de cuentas basadas en los resultados del desempeño estudiantil. Estas iniciativas están asociadas principalmente a dos políticas de Estado, que también se configuran como mecanismos de transferencia financiera y bonificación: el Premio Escolar de Décimo Grado, directamente relacionado con el Programa de Aprendizaje a la Edad Cierta (Paic); y la transferencia de la Parte de Cuota del ICMS, asociada al ICE. Ambos se basan en el desempeño de los estudiantes de Ceará en Spaece.

Para la escuela secundaria, las estrategias de bonificación están condicionadas por el Premio Aprender Pra Valer, Ley N° 14.484, del 8 de octubre de 2009, con premio del personal de todas las escuelas que alcancen las metas anuales de evolución del aprendizaje de los estudiantes de secundaria en Spaece.

El Coordinador de Codea señala que, para él, las políticas de bonificación, para tener los resultados esperados por el gerente, deben ser tangibles para los profesionales que se les presentan. Al mismo tiempo que sirve de estímulo a ciertas prácticas, cuando no se ajustan los criterios de compensación, los profesionales, incluso comprometidos, no obtienen reconocimiento por su esfuerzo y, por lo tanto, la política tiende a perder fuerza. En sus palabras:

[...] Estas políticas de bonificación tienen una movilización rigurosa y fuerte al principio, y si las personas sienten que no por mucho que lo intenten, no pueden, se invierte un poco. Entonces, este bono es un tema controvertido, en la literatura brasileña y mundial de alguna manera, porque no siempre tener bono es sinónimo de que tendrá la movilización necesaria, por lo que siempre debemos estar pensando cuál es la mejor estrategia, porque de alguna manera, cuando tiene un ciclo de gestión establecido, comienza a tener un monitoreo, creas una rutina de trabajo más intensa y el bono es en gran medida un estímulo para compensar el esfuerzo creado, establecido no solo para mantener el trabajo para ello, tiene este sesgo obviamente de estímulo sino que también tiene compensación por todo el esfuerzo que se trabajó (Coordinador de Gestión Pedagógica del Codea).

Sin embargo, la peculiaridad en Ceará es que, al vincular el bono otorgado a las escuelas con mayor rendimiento al trabajo conjunto con escuelas deficientes, se observa el establecimiento de un régimen de colaboración entre los directores de las escuelas, el estado y los municipios, un hecho aún poco explorado por otras administraciones estatales.

Políticas de formación profesional

Con respecto a la formación de profesionales de la educación, Seduc tiene sus propias iniciativas, elaborando y coordinando actividades para maestros de las redes estatales y municipales del estado (especialmente Paic). Están asociados e iniciativas del gobierno federal, como cursos de capacitación docente destinados a preparar a los estudiantes para el Enem.

Según el sitio web de Seduc⁵, La oferta de formación profesional incluye diferentes modalidades – como educación profesional, educación a tiempo completo, educación regular, educación indígena, educación quilombola, educación de campo, educación de jóvenes y adultos – y apuesta por el diálogo entre pares, mediado por el coordinador escolar y los profesores coordinadores de área (PCA), en la Coordinación Regional de Desarrollo Educativo (Crede), en las Superintendencias de las Escuelas Estatales de Fortaleza (Sefor).

Seduc, a través de Codea, inició la formación para directores (Codea School Management) y para coordinadores escolares (Codea Gestión Pedagógica), cuatro veces al año, con la perspectiva de que los directores y coordinadores reproduzcan la capacitación dentro de las escuelas. Las superintendencias, en su atención rutinaria y visitas a las escuelas, también podían exigir y llevar a cabo acciones de capacitación de acuerdo con lo que consideraran necesario. Las asociaciones con institutos y fundaciones también llevaron a cabo actividades de capacitación en servicio, dentro del alcance de cada proyecto o programa al que estaban asociados.

En cuanto a la capacitación de directivos y docentes para la apropiación y comprensión de los datos de las evaluaciones externas, la Coordinadora del Codea señaló que, tanto su coordinación, como Coave, fueron responsables de las acciones, cada una con su propio enfoque específico, y que, desde 2007, cuando la Spaece se convirtió en censo, las acciones de capacitación se iniciaron para que, Actualmente, en la red existe una cultura de datos, incorporada a los procesos rutinarios de las superintendencias y gerentes escolares.

Relación del estado de Ceará con el gobierno federal

En cuanto a las articulaciones y relaciones establecidas entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Ceará, los diferentes entrevistados afirman la imposibilidad de que los estados brasileños no establezcan relaciones con el Gobierno Federal, porque existen políticas ventajosas que pueden ser implementadas. Sin embargo, señalan que el gobierno federal

⁵ Acceso: 04 Ago. 2020

brasileño opera políticas uniformes para realidades muy diferentes, generando la necesidad de adaptar estas políticas para que no haya impactos no deseados en las políticas en las que se encuentran.

La Coordinadora de Gestión Pedagógica del Codea señala que, incluso con el apoyo del estado a muchas de las propuestas federales, cada vez que se presenta un programa al gobierno de Ceará, se hace un análisis para verificar si esta propuesta está alineada con la forma en que se entiende el área de educación en el estado. Esta consideración está respaldada por el siguiente extracto:

La red de escuelas profesionales tuvo mucho apoyo del Gobierno Federal, incluido el apoyo financiero para construir escuelas, pero a veces, digámoslo, "a pesar" del Gobierno Federal. Hicimos lo que teníamos que hacer, como quería el Gobierno Federal, porque era la única manera de obtener el dinero. Pero en realidad, queríamos hacerlo de manera diferente. Así que eso es un problema. El Gobierno Federal sigue aplicando políticas muy uniformes para realidades muy diferentes. Y a veces necesitas el dinero y lo haces, pero a veces te interpones en el camino. Es laborioso (Ex secretario de Educación).

Debido a la uniformidad del diseño de los programas del Gobierno Federal, muchas entidades federales no pueden disfrutar de los beneficios ofrecidos por la Unión. El Coordinador del Codea también señala la necesidad de respetar la autonomía administrativa de los estados, porque los programas con alcances y objetivos ya esbozados, aunque ayudan en la dinámica de rendición de cuentas/*accountability*, No dialogar con sus necesidades.

En cuanto a las evaluaciones a gran escala obtenidas por el gobierno federal, los entrevistados afirman que, aunque no es el caso en Ceará, tales evaluaciones y sus índices resultantes son a menudo más relevantes que los estatales. Sin embargo, se reportan desafíos para el uso efectivo de los datos generados por las evaluaciones federales para administrar las escuelas estatales y sus prácticas, principalmente porque, en la mayoría de los casos, estos datos se muestrean para las escuelas secundarias. Un exlíder reitera que

El puntaje de la evaluación del Inep, tiene una repercusión mucho mayor que el puntaje de las evaluaciones estatales en el propio Estado. Lo que pasa es que hasta el último [Saeb] de bachillerato también se hizo una muestra. Una muestra que, digamos, no ves tu escuela allí en la muestra. Ese es el tema gerencial que usamos la estrategia de hacer la evaluación casi al nivel de saturación, porque para el gerente con el que quiero hablar el puntaje estatal promedio es una abstracción. ¡Necesito su calificación! [...] (Ex secretario de Educación).

Otro punto planteado por los entrevistados es la conducción autónoma y la impulsión de los estudiantes a participar en las evaluaciones y dedicarse a los resultados. En este sentido,

el Coordinador del Codea señala al Enem y la posibilidad de acceso a la Educación Superior como motivadores, porque,

Luego hablo, principalmente, de la enseñanza del alumno, del autoconducción que en estas evaluaciones es lo que cuenta. Porque así, un instrumento de esto, el estudiante bien puede no hacerlo con una seriedad y estas son las limitaciones, por supuesto, no podemos probar cuánto impacta esto en el rendimiento. Es por eso que incluso tenemos dificultades para saber si fue la motivación lo que hizo que los estudiantes aprendieran más o fue el premio lo que hizo que el estudiante se interesara más, no sabemos con certeza cuánto fue de la escuela que mejoró o cuánto trabajó más duro el estudiante para demostrar. Y al Enem le pasa este fenómeno, mientras que estamos 4 ediciones de Ideb corriendo sobre el mismo indicador, lo que da una estabilidad, el Enem cada año tenemos más alumnos con nota media muy superior a la del año anterior. [...] (Coordinador de Codea GP).

Se observa a partir de las entrevistas realizadas y por los otros datos analizados, que la relación establecida entre el gobierno federal y el gobierno de Ceará se basa en la implementación de programas estandarizados, en el condicionamiento de fondos relacionados con algunos de estos programas, en la recolección de datos sobre el aprendizaje de los estudiantes y en el establecimiento de índices y metas. Esto deja en claro la intención de condicionar por parte del gobierno federal las acciones de las entidades federativas para lograr una educación tomada como de calidad.

Con respecto a las políticas de evaluación y la relación entre el estado de Ceará y el gobierno federal, hubo un movimiento paralelo para el desarrollo de tecnologías y sistemática de evaluación, con el gobierno federal a la vanguardia, ahora el estado de Ceará.

Consideraciones finales

Según los actores entrevistados, la organización de Seduc tiene una estructura "semihorizontal", lo que permite una mayor autonomía e involucramiento de profesionales de diferentes áreas y capas jerárquicas en parte de las decisiones tomadas para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas educativas. De lo anterior, esta estructura también incide positivamente en la calidad técnica de las acciones desarrolladas por Seduc, ya que se realizan diversos procesos de recolección de información, tanto para apoyar la formulación de agenda, como para implementar, monitorear y evaluar la efectividad y eficiencia de los lineamientos propuestos, que se apoyan en sumas de retroalimentación realizadas por burócratas callejeros, representantes de la Regional (Credes).

También se destaca que los entrevistados fueron congruentes en sus discursos, presentando concepciones, métodos y sistemáticas de trabajo muy cercanas, lo que demuestra un alto grado de acuerdo entre los diferentes actores y probablemente entre los otros escalones burocráticos. Aunque este supuesto debería ser mejor explorado, destacamos que, en este estado, las políticas educativas tuvieron mayor atención en su proceso de implementación. Además de la implicación y el compromiso de BME, también puede haber habido una organización de Seduc para "elogiarla", incluso sin transformarla en gestión, con fuerza de decisión, como sería la mencionada estructura "semihorizontal".

En cuanto a la evaluación y la posible política de evaluación gestacional, el proceso que ocurrió en Ceará refuerza la asociación histórica de la evaluación educativa con la dinámica de investigación y la medición de la calidad educativa, basada en la recolección sistemática de datos de aprendizaje y contexto. Aunque la evaluación del proceso educativo siempre ha existido en las acciones estatales y en las escuelas, esta política de evaluación se consolida cuando dichos datos son recopilados directamente por el Estado, sin que los docentes o la escuela sean intermediarios, con el fin de promover decisiones y reformulaciones de la política educativa. La creación de Coave, a su vez, apunta a otra etapa de consolidación de una cultura evaluativa en la red.

La recopilación y análisis de datos educativos realizados por Seduc es entendido por los actores entrevistados como fundamental para garantizar que la más amplia gama de profesionales de la red se apropie y utilice dichos datos de manera pedagógica y continua, incluida la oferta de educación continua sobre evaluación educativa, con iniciativas nacionales, en este sentido, de poca relevancia.

En cuanto a la garantía del principio de equidad entre los estudiantes de la red de Ceará, aunque con reservas, existe una preocupación de la gestión estatal expresada por la forma de elaboración de los índices educativos estatales y por la distribución de la cuota-parte del ICMS. Con el tiempo, las políticas desarrolladas con un enfoque en la equidad han servido de base para el establecimiento de políticas nacionales con la misma preocupación.

Sobre las articulaciones y relaciones establecidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, cabe destacar que, en opinión de los entrevistados, existe la imposibilidad de que los gobiernos estatales y municipales brasileños no establezcan relaciones con la Unión, ya que existen políticas ventajosas que deben ser implementadas. Así, existe una crítica necesaria a los diseños uniformes de los programas educativos aprobados por el gobierno federal porque muchas veces son desplazados de las demandas regionales, provocando que

parte de las entidades federativas no puedan disfrutar de sus beneficios con la autonomía necesaria para adaptarlos a su realidad.

REFERENCIAS

ALAVARSE, O. M. **Avaliação educacional**: Características e tensões. Texto apresentado no Seminário Nacional Avaliação Escolar. Departamento de Especialistas da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Brasília, 16 mayo 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt>. Acceso: 10 mayo 2022.

BARDACH, E. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. C. Multi-level governance in federal contexts: The Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-28, jul. 2017. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/T9kH5WsYdSDqFdbtC3vw8Gz/abstract/?lang=en>. Acceso: 21 mayo 2022.

BRAVO, M. H. A. **A política de avaliação do estado do Ceará de 2009 a 2018**: Interfaces com as políticas de avaliação do governo federal para o Ensino Médio. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48139/tde-08022022-110623/en.php>. Acceso: 10 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/pQN8bBHLdspnXdfKGPJGg9p/abstract/?lang=pt>. Acceso: 16 jul. 2022.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (org.). **Burocracia de médio escalão**: Perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015.

CEARÁ. **Mapp Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2011. Disponible en: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Procedimentos-sobre-o-MAPP.pdf>. Acceso: 15 nov. 2018.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**: Dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

FUSTER, D. A. Burocracia e políticas públicas: Uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da Prefeitura de São Paulo. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Anais[...]**. Brasília, 2016. Disponible en:

<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/BC-Gest%C3%A3o-de-Pessoas-07.pdf>. Acesso: 12 enero 2022.

LOTTA, G. S. *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, p. 779-816, out./dez. 2018. Disponible en: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2917>. Acesso: 06 feb. 2022.

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

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

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M.; ARCAS, P. H. Sistemas estaduais de avaliação: Interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 3, p. 667-680, set./dez. 2015. Disponible en: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/63800>. Acesso: 11 feb. 2022.

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

PASSONE, E. F. K. Incentivos monetários para professores: Avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 152, p. 424-448, jun. 2014. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBXRL8n6tz8hctd9jvfnWfP/abstract/?lang=pt>. Acesso: 09 feb. 2022.

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

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

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

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

Cómo hacer referencia a este artículo

BRAVO, M. H. A.; ALAVARSE, O. M. Burocracia de Nivel Medio y evaluación educativa: Relaciones entre las iniciativas del estado de Ceará y el Gobierno Federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2158-2176, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16694>.

Presentado en: 20/04/2022

Revisiones requeridas en: 17/07/2022

Aprobado en: 08/09/2022

Publicado en: 30/11/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

