

Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios

Maria Inês Pestana

71

Resumo

O processo de desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) envolve o cenário das políticas educacionais, as fontes para seu financiamento e as ações na área de avaliação desde o final dos anos 1980. Apresentam-se as ideias norteadoras que impulsionaram sua criação, comparando-as com as que foram sendo colocadas em seu lugar, com destaque para a centralização da operação pelo MEC. Por fim, discute-se brevemente a importância de o Plano Nacional de Educação possibilitar a retomada de algumas das ideias fundantes do sistema.

Palavras-chave: educação básica; Saeb; avaliação da educação.

Abstract

Saeb's trajectory: emergence, maturation and challenges ahead

This paper focuses on the development process of the Basic Education Evaluation System (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb), involving the time of its conception and the changes it has suffered over the years, illuminated by the scenario surrounding educational policies, the sources for its financing and the actions in the evaluation area since the late 1980's. We present the guiding ideas that drove Saeb's creation, comparing them to those that were being put in place, especially the centralization of operation by the Ministry of Education. Finally, we briefly discuss the importance of the actual National Education Plan in creating possibilities to resume some of the founding ideas of the system.

Keywords: basic education; Saeb; educational evaluation.

Introdução

Embora já faça parte do senso comum, o entendimento de que o agir do homem na transformação cotidiana do mundo se dá em razão de múltiplas determinações e é resultado de uma combinação ativa (talvez única) de momentos históricos, de situações econômicas, sociais, políticas, culturais e psicológicas, de grupos sociais e de indivíduos revela a complexidade associada à análise de qualquer experiência social. Nesse sentido, qualquer reflexão sobre o processo de criação e desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) não esgota as possibilidades de análise e, por isso, é sempre necessária.

Pesquisadores e estudiosos de diferentes matizes identificam e atribuem diversos impactos, significados, sentidos e usos para o Saeb em seus 25 anos de história, tanto em termos educativos e pedagógicos quanto em termos psicossociais, políticos e econômicos. De maneira muito sucinta e esquemática, é possível distinguir vários tipos de análise.

O primeiro tipo considera que os sistemas de avaliação são instrumentos funcionais, de imposição da lógica geral do mercado, com adaptações específicas para a área da educação (noção de “quase-mercado”), e, por isso, são ferramentas utilizadas para a condução de políticas necessariamente atreladas a uma concepção de Estado Mínimo ou de Estado Gerencial (Sousa, 2013). Destaca a tendência da avaliação de padronizar e homogeneizar as escolas, estreitar currículos, tornar precária a formação de professores (Freitas, 2013) e referenciar políticas com consequências fortes (*high stakes*) e, em muitos casos, consideradas negativas para os sistemas de ensino, as escolas e a sociedade, tais como competição, premiação e punição (Bonamino, 2013).

O segundo tipo afirma que as informações da avaliação dão transparência e previsibilidade às ações do Estado, permitem a diversificação de políticas e dos

sistemas de ensino, servem para orientar investimentos, contribuem para a geração e identificação de novas demandas educacionais e possibilitam o controle social e a responsabilização (*accountability*) dos agentes educacionais (Pestana, 2013).

Há, ainda, muitos estudos que analisam e criticam aspectos específicos relacionados aos instrumentos de medida e aos modelos quantitativos e também discutem os construtos utilizados pelo sistema de avaliação (Tavares, 2013; Horta Neto, 2013; Rodrigues, 2007).

O ponto de convergência de todas as análises é, sem dúvida, a capacidade do sistema de avaliação em produzir efeitos. Isso é inegável. A discussão volta-se cada vez mais para o tipo de efeito gerado no sistema educacional e para como a escola real e a escola idealizada pelas várias correntes de pensamento educacional são beneficiadas ou prejudicadas. Trata-se de um debate sobre a relação entre avaliação e política educacional. Isto é, como as políticas públicas educacionais pautadas por resultados de avaliações incidem no ambiente escolar e em que medida os governos tomam decisões de investimentos no sistema educacional (construção de escolas, contratação de profissionais, formação docente, carreira, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar) a partir de informações produzidas pelo sistema de avaliações.

É desse ponto de vista, do reconhecimento dos vínculos que se estabelecem entre avaliação e política educacional, que este texto foi construído, com o objetivo de observar o desenvolvimento do Saeb.

Para examinarmos o processo de evolução do Saeb, dividiremos sua trajetória em dois períodos. O primeiro, denominado período de desenvolvimento, abarca o processo de construção da concepção do sistema, a elaboração dos seus instrumentos e os mecanismos de coleta dos dados, estendendo-se entre o final dos anos 1980 e 1994, ano da publicação da portaria que o oficializa. O período seguinte, denominado de institucionalização, inicia-se em 1995 e inaugura uma época de várias modificações que foram afastando o Saeb cada vez mais das suas concepções originais.

Período de desenvolvimento

O projeto piloto do Sistema de Avaliação da Educação Pública (Saep), primeira designação do Saeb, foi realizado em 1988, em meio ao processo de redemocratização do País e em um contexto de reformas políticas, sociais e econômicas, de reconfiguração do pacto federativo e de incorporação de novos atores e de novas demandas sociais. Havia, naquele momento, uma necessidade de modificação do processo de formulação, implantação e gerenciamento de políticas públicas, entre elas as educacionais.

O setor educacional se defrontava com dois grandes desafios, que permanecem até os dias de hoje:

- a) compreender qual é o papel da educação e da escola em um mundo em permanente mudança, onde a produção e o uso da informação e do conhecimento são determinantes do desenvolvimento socioeconômico e cultural das nações; e

- b) transformar políticas públicas de educação na principal estratégia de desenvolvimento econômico e social e de promoção da cidadania, por meio de propostas concretas.

O processo de formulação, implantação e gerenciamento de políticas educacionais que seria instituído naquele momento de incorporação de novos atores sociais, de modificação dos mecanismos utilizados pelo sistema político e de adaptação da burocracia do Estado a essa nova realidade precisava atender aos seguintes requisitos fundamentais:

- a) ampliação do grau de articulação e integração da educação às demais atividades da sociedade, uma vez que a educação é um dos principais condicionantes do desenvolvimento;
- b) maior autonomia dos diversos atores educacionais (a partir das escolas) em sua capacidade de execução e de proposição, propiciando a ampliação do grau de conhecimento da realidade e de pertinência das políticas educacionais;
- c) maior transparência sobre os meios e os fins da ação governamental e instituição de mecanismos de prestação de contas das ações encetadas, permitindo a aferição dos resultados obtidos pelos diversos agentes educacionais e a verificação do atendimento das demandas da sociedade.

Um dos condicionantes desse enfoque foi a forte necessidade de informações sobre as diversas realidades educacionais. Somente com base em um sistema de dados abrangente e robusto seria possível conhecer amplamente essas realidades e melhorar a capacidade de proposição e execução de políticas educacionais e de auditoria social. Os processos de avaliação educacional destacam-se, então, como meio privilegiado de geração de informações do tipo requerido por essa forma de fazer política educacional.

O Quadro 1 apresenta um apanhado das políticas públicas, as fontes para seu financiamento e as ações na área de avaliação entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, época de desenvolvimento do Saep que, em 1991, passou a se chamar Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Quadro 1 – Cenário em meados dos anos 1980 e início dos anos 1990

Aspecto	Políticas públicas, financiamento e iniciativas de avaliação
Política educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Universalização do acesso com qualidade e permanência (ampliação de atendimento e combate à evasão escolar). • Valorização do magistério. • Melhoria e democratização da gestão educacional.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Tesouro ordinário. • Quota federal do salário educação. • Empréstimos externos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – projetos Edurural e Monhangara.
Iniciativas nacionais de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos sobre docentes e rendimento de alunos (Edurural). • Rendimento de alunos em dez cidades. • Avaliação de componentes do projeto Monhangara (metodologia). • Estudos de custo-aluno (direto e indireto). • Projeto piloto Saep (somente em escolas públicas).

Fonte: Elaboração própria.

Do Quadro 1, destaque-se a importância que tiveram os empréstimos externos para complementar os recursos à disposição do Ministério da Educação (MEC) a fim de implementar programas e projetos nas regiões mais pobres, devido à carência de recursos que havia no MEC nessa época. Com o apoio do Banco Mundial, os programas Monhangara¹ e Edurural² trouxeram aportes relevantes para fomentar as ações de avaliação na educação. Foi nesse cenário que se desenvolveu, dentro do Edurural, boa parte da metodologia e dos instrumentos dos testes cognitivos, aprimorados depois no estudo de rendimento do aluno em dez cidades (Vianna; Gatti, 1988), o qual foi usado como piloto da primeira aplicação do Saeb. É dessa época também o estudo sobre o custo-aluno, direto e indireto (Brasil. MEC, 1987), que comporia o desenho do Saeb.

Em razão das características do sistema educacional brasileiro e dos contornos que o pacto federativo passava a apresentar, coube ao MEC³ – órgão que tem papel normativo, integrador das esferas administrativas federal, estadual e municipal, e função de prestar assistência técnica e financeira de forma redistributiva e supletiva – assumir o desenvolvimento do Saeb.

O arranjo institucional inicial do sistema de avaliação, em período de grande luta por espaços de atuação em todos os níveis, contava com a participação e a contribuição efetiva das administrações estaduais de educação em termos técnicos, operacionais e financeiros. Em menor grau, algumas administrações municipais, especialmente capitais que possuíam grandes redes de ensino, também participaram nessa fase inicial. Nessa interação, que previa divisões de responsabilidades, foi possível aprofundar o debate sobre o significado, os meios utilizados e as consequências do uso da avaliação como uma política de melhoria da qualidade da educação, além de aspectos técnicos do processo de avaliação. Como resultado, essa dinâmica auxiliou na formação de uma primeira leva de técnicos e especialistas aptos a operar o sistema que se desenhava. Em relação aos custos, os estados assumiram diversas atribuições, entre elas o levantamento de dados, aspecto decisivo e o que mais contribuiu para a institucionalização do sistema e, principalmente, para introdução e disseminação de uma cultura de avaliação no setor educacional brasileiro. Trata-se de um mérito (Freitas, 2013) e significou um comprometimento dos gestores do sistema educacional com a temática da avaliação.

Nesse cenário de grande participação, a proposta do Saeb previa a articulação dos três eixos de política educacional, apresentados no Quadro 1, com os dados e as informações existentes, além da formulação de novos indicadores. Previa-se apreender aspectos e problemas ainda pouco conhecidos e fornecer subsídios para a definição do que seria a “qualidade” na educação.

Com base nessas premissas, montou-se um diagrama, apresentando os indicadores, as fontes de informação e os aspectos que seriam estudados (Figura 1).

¹ Mais informações sobre o Projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste (Monhangara) podem ser encontradas em Scaff (2007).

² Outras informações sobre o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural) podem ser obtidas em Brasil. MEC (1982) e Barreto (1983).

³ Conforme art. 9º, incisos III, IV, V e VI, da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).



Figura 1 – Indicadores, fontes de informação e aspectos estudados

Fonte: Brasil. Inep (1992, p. 4)

É importante destacar que, no arcabouço do sistema, o teste de desempenho era apenas um dos elementos constituintes, englobado no estudo do aluno. Além dele, utilizaram-se diversos outros estudos abarcando diferentes dimensões do processo educacional para aquilatar a qualidade da educação.

Ao final do governo de Itamar Franco, o Saeb é institucionalizado com a edição da Portaria MEC nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, a qual determinou que fossem implementados e desenvolvidos, junto com os estados, processos permanentes de avaliação e instituído o Conselho Diretor para definir suas diretrizes e normas básicas e seus objetivos específicos, de acordo com o caráter participativo da sua proposta original (Brasil. MEC, 1994).

Período de institucionalização

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume o governo e são novas as políticas públicas, as fontes para seu financiamento e as ações na área de avaliação, conforme pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2 – Cenário durante o governo Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002

Aspecto	Políticas públicas, financiamento e iniciativas de avaliação
Política educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Universalização do ensino fundamental. • Municipalização do ensino fundamental. • Projetos voltados para ações focalizadas em inovação e experimentação pedagógica e gerencial, com financiamento externo (Fundescola). • Combate à repetência e à distorção idade-série. • Reforma curricular por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). • Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Tesouro ordinário. • Quota federal do salário educação. • Empréstimos externos: projetos Nordeste e Fundescola (ações focalizadas, inovações e experimentação gerencial e pedagógica). • Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
Iniciativas nacionais de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Saeb: incorpora a rede privada de ensino; avanços técnicos – Teoria de Resposta ao Item (TRI), desenho amostral –; MEC e Inep concebem, coordenam e aplicam os instrumentos; Comitê Consultivo discute estratégia de disseminação dos resultados. • Participação em avaliações desenvolvidas pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). • Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). • Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, pelo Quadro 2, um aumento no número e na abrangência das políticas educacionais, focalizadas principalmente no ensino fundamental. No tocante ao financiamento, como no período anterior, ainda existia uma dependência do MEC em relação aos financiamentos externos, que deram origem ao Projeto Nordeste⁴ e ao Programa Fundescola.⁵ Quanto às iniciativas de avaliação, são criados o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), e o MEC decide pela participação do Brasil nos estudos internacionais do Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) e pela continuidade do Saeb.

A portaria que instituiu o Saeb, como comentado anteriormente, determinou a criação do Conselho Diretor que deveria definir suas diretrizes e, portanto, ser consultado caso fossem propostas alterações no sistema. Como aquela portaria foi deixada de lado, a decisão de não seguir o desenho original do Saeb foi tomada

⁴ Informações sobre o Projeto Nordeste de Educação Básica podem ser obtidas em Pereira (2007).

⁵ Sobre o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) consultar Teresina, Semec (2007), Pereira (2007) e Oliveira, Fonseca e Toschi (2005).

isoladamente pelo MEC. A partir daí, os únicos instrumentos que o sistema passou a utilizar nos próximos ciclos foram os testes de desempenho e os questionários contextuais.

Embora sejam inegáveis os ganhos técnicos obtidos com as modificações realizadas em 1995 (no método de análise dos testes e na metodologia de amostragem adotada), o mesmo não se pode afirmar em relação ao arranjo institucional do Saeb, que centralizou atribuições no MEC e diminuiu as atividades realizadas em parceria com estados e municípios. Além disso, a aplicação dos testes passou a ser executada por empresas contratadas mediante licitação nacional e a elaboração dos instrumentos e a análise dos resultados passaram a ser realizadas por instituições que detinham a *expertise* na área, ficando o Inep com a tarefa de acompanhar e fiscalizar o processo e divulgar os resultados.

A perspectiva do alcance de índices de cobertura superiores a 95% da população na faixa obrigatória de escolarização (em meados da década de 1990) trouxe à tona preocupações com a qualidade da educação. Na ausência de outros instrumentos e de uma discussão mais abrangente sobre o tema, as informações do Saeb ganharam importância como referência à qualidade da educação, principalmente sobre dimensões ainda pouco exploradas no Brasil – em especial aspectos intraescolares, como aprendizagem dos alunos e práticas docentes e de gestão pedagógica – sobre as quais não se dispunha de dados amplos ou comparáveis, temas tratados nos questionários contextuais.

78

Quanto ao arranjo institucional, verificou-se o aprofundamento da centralização das atribuições relativas ao sistema de avaliação no Inep e a gradativa diminuição da participação de estados e municípios na tomada de decisão ou discussão de aspectos técnicos, operacionais ou políticos, sendo as equipes estaduais e municipais apenas eventualmente mobilizadas. As instâncias políticas do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) tendem a se manifestar ou ser convocadas somente nos momentos de divulgação de resultados.

Ao mesmo tempo que o Inep centraliza decisões e terceiriza a operação do Saeb, procura também instituir uma rede de apoio ao desenvolvimento da avaliação, dando mostra de que ainda é necessário buscar a descentralização e a ampliação da matriz institucional da avaliação. É sob essa perspectiva que são tomadas iniciativas como o desenvolvimento do Banco Nacional de Itens, instrumento para armazenar os itens elaborados para os testes cognitivos, e a instituição do Programa de Apoio à Avaliação Educacional (Proav)⁶, em parceria com a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O Proav objetivava o financiamento de projetos de instituições de ensino e pesquisa com vistas a estruturar e a consolidar centros especializados na formação de recursos humanos para realizar avaliação educacional nos vários níveis e fomentar o desenvolvimento de estudos e

⁶ O edital Proav 01/97, que instituiu o programa, foi elaborado pela Coordenação de Programas Especiais (CPE) da Capes, em março de 1997 (documento mimeografado).

pesquisas destinados à solução de problemas e questões relativos a essa área. O programa foi muito bem-sucedido e apoiou projetos das seguintes universidades brasileiras: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Estadual de Londrina (UEL). Desse esforço, formaram-se muitos pesquisadores e nasceram o Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game), ligado à UFMG, e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), ligado à UFJF.

Nesse mesmo período, a avaliação torna-se uma atribuição da União, segundo a LDB aprovada em 1996, e passa a ser uma política do MEC, que começa a diversificar e ampliar o sistema nacional de avaliação, com a criação do Exame Nacional de Cursos – Provão – em 1996 e do Enem em 1998.

Na fase de institucionalização, os resultados das avaliações passam a ser amplamente divulgados, dando origem a diversos *rankings*, o que gera alguma mobilização dos gestores educacionais e certa pressão social. As informações produzidas pelo sistema de avaliação, principalmente os dados de proficiência, passam a ser utilizadas em planos educacionais de estados e municípios e são objeto de debates no meio educacional. Da mesma forma, com base nos resultados amplos e gerais das avaliações, algumas diretrizes para as políticas educacionais são propostas. No entanto, como os resultados das avaliações não trazem consequências materiais, elas são consideradas avaliações de segunda geração ou *low stakes*, isto é, com consequências fracas (Bonamino, 2013).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, havia grande expectativa de mudanças na avaliação da educação básica, já que setores importantes da esquerda brasileira muito a criticavam. Nos dias 7 e 8 de abril de 2003, o Inep organizou o seminário “Avaliar para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional”. Nesse seminário, do qual só foi possível colher informações mediante notícias publicadas pelo MEC e distribuídas por outros sites, o tom das discussões foi dado pela declaração de Otaviano Helene, presidente do Inep, de que se iria

debater os processos de avaliação e adequá-los à situação de um novo governo que tem um compromisso social com a área da educação, diferente do governo anterior, que tinha compromisso com um perfil liberalizante ou mercantilista de educação. (Seminário..., 2003).

O fato é que com o passar dos anos a utilização dos testes se ampliou. Para discutir essa ampliação, analisa-se, inicialmente, o cenário vivido durante os dois governos de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff, sintetizado no Quadro 3.

As políticas ampliam-se na direção do aumento da obrigatoriedade do ensino, do apoio à implantação da educação integral e do respeito e atendimento às demandas das minorias, três conquistas importantes e pautas históricas da agenda das esquerdas. Contraditoriamente, nesse mesmo período cria-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), transformado em indicador de qualidade,

Quadro 3 – Cenário durante os governos Lula e Dilma – 2003-2014

Aspecto	Políticas públicas, financiamento e iniciativas de avaliação
Política educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino fundamental de nove anos. • Obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos. • Atendimento e respeito a minorias: deficientes, negros, índios, população do campo, homossexuais, jovens e adultos. • Educação integral (jornada e currículo ampliados). • Qualidade da educação = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). • Políticas de responsabilização da escola.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Tesouro ordinário. • Quota federal do salário educação. • Programa de Ações Articuladas (PAR). • Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
Iniciativas nacionais de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Saeb composto por: <ul style="list-style-type: none"> – Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – Saeb amostral. – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) ou Prova Brasil (ensino fundamental censitária). – Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). • Provinha Brasil. • Pisa (avaliação internacional). • Enem (certificação e seleção). • Ideb.

Fonte: Elaboração própria.

permitindo a ampliação das políticas de responsabilização. Com relação ao financiamento, o orçamento do MEC passa de R\$ 33 bilhões em 2003 para R\$101 bilhões em 2014 e deixa de contar, depois de muitos anos, com financiamento externo. No caso das avaliações, expande-se ainda mais seu uso com a criação dos dois extratos do Saeb: um com as características amostrais originais e outro, conhecido como Prova Brasil, com aplicação em todas as escolas públicas.

Desenvolvem-se a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e a Provinha Brasil, e o Enem passa a ser utilizado como um instrumento multiuso (seleção para universidade e para programas de financiamento, certificação do ensino médio e preparação para o vestibular nacional). Consoante com essas mudanças, a normatização do Saeb é alterada pela Portaria MEC nº 931, de 21 de março de 2005. Retira-se a palavra “nacional” que fazia parte da sua denominação e o Saeb passa a ser chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica, englobando a prova amostral – chamada de Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) –, a Prova Brasil – também conhecida como Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – e a ANA (Brasil. MEC, 2005).

Nesse panorama, abre-se caminho para o desenvolvimento da terceira geração da avaliação no Brasil, que são as avaliações que produzem fortes consequências para as escolas, denominadas *high stakes*. Além disso, o Ideb utilizado como referência para o repasse e a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o mais completo exemplo deste padrão de uso dos resultados da avaliação.

Não resta dúvida de que o sistema de avaliação no Brasil é importante fonte de diagnóstico e de informações que alimenta o processo de formulação e implantação das políticas educacionais e o afeta tanto positiva quanto negativamente, a depender da percepção e da visão que se tem sobre os limites, as possibilidades e os fins de um sistema educacional, como já destacado no início deste artigo. Por isso, o número de questões suscitadas pela expansão e diversificação do sistema cresce continuamente.

Não se pode esquecer, no entanto, que os objetivos mais amplos do sistema de avaliação devem estar subordinados aos objetivos maiores do sistema educacional. Caso essa relação seja invertida, a avaliação é que passa a definir os objetivos do sistema educacional.

Considerações finais

Com um sistema nacional de avaliação que vem se tornando maior e mais complexo, no qual os resultados das avaliações geram consequências imediatas para indivíduos, escolas e sistemas de ensino, é importante que cada iniciativa de avaliação seja coerente, articulada e tecnicamente fundamentada e apresente de forma mais clara e transparente o porquê, para quem, o que e como avaliar.

No caso do Saeb, fica evidente que distintas respostas foram dadas a essas questões ao longo de seus quase 25 anos de desenvolvimento. Se os testes cognitivos e a análise de seus resultados evoluíram muito, o mesmo não se pode afirmar com relação à coleta de informações realizada a partir dos questionários elaborados para obter dados que permitam estudar outras dimensões da qualidade educacional. Mesmo assim, muitas informações são coletadas por esses questionários e, apesar do esforço do Inep em divulgá-las junto com os resultados dos testes, o maior destaque é dado a eles, empobrecendo a discussão sobre a qualidade da educação, deixando de iluminar as fortalezas ou fraquezas do processo educacional e impedindo o aprimoramento das políticas da área.

Sob outra perspectiva, o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) retoma parte dos princípios que deram origem ao Saeb quando determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que está sendo chamado de Sinaeb, deve produzir indicadores tanto de rendimento escolar como de avaliação institucional, nesse caso apontando algumas importantes dimensões e deixando espaço para a inclusão de outras. Ao lado disso, reforça a necessidade de articulação e de fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados, técnica e financeiramente, e sinaliza a necessidade de discussão e estabelecimento de pactos federativos sobre os fins da avaliação.

O importante agora é mobilizar a sociedade para que o PNE permita impulsionar e aprimorar a avaliação da educação básica brasileira.

Referências bibliográficas

BARRETO, E. S. S. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais: um estudo de caso no sertão do Piauí. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 46, p. 23-49, ago. 1983. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/583.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BONAMINO, A. M. C. Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? In: BAUER, A.; GATTI, B.; TAVARES, M. R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 43-60. v. 2.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: ciclo 1990*. Brasília: Inep, 1992. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002115.pdf>>. Acesso em 7 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 11 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau*. Brasília: MEC, 1987.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 dez. 1994. Seção 1, p. 20767. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=91&data=28/12/1994>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 mar. 2005. Seção 1, p. 17. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/03/2005&jornal=1&pagina=17&totalArquivos=72>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Programa de expansão e melhoria da educação no meio rural do Nordeste: estudos de reajustamento das metas físicas e financeiras 80/85*. Brasília: MEC, 1982. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002392.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série Legislação, n. 125). Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>.

FREITAS, L. C. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, A.; GATTI, B.; TAVARES, M. R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 147-176. v. 2.

HORTA NETO, J. L. *As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo*. 2013. 358 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 115, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302011000200005>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v26n90/a06v2690.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

PEREIRA, S. M. C. *Projeto Nordeste de educação básica e o Fundescola: uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial*. 2007. 149 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara, 2007.

PESTANA, M. I. G. S. A experiência em avaliação de sistemas educacionais. In: BAUER, A.; GATTI, B.; TAVARES, M. R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 117-133. v. 1.

RODRIGUES, M. M. M. *Avaliação educacional sistêmica na perspectiva de desempenho e de seus resultados: estudo do Saeb*. 2007. 257 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SCAFF, E. A. S. *Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhagara e Fundescola*. 2007. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SEMINÁRIO discute políticas de avaliação da educação brasileira. Brasília, 2003 [Contém a programação do seminário e a composição das mesas-redondas]. Disponível em: <<http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias/394-seminario-discute-politicas-de-avaliacao-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

SOUZA, Sandra Zákia. Avaliação externa em larga escala no âmbito do estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI.

Bernadete A. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 61-85.

TAVARES, C. Z. Teoria da Resposta ao Item: uma análise crítica dos pressupostos epistemológicos. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 56-76, jan./abr. 2013.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação (Semec). *Breve histórico do Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola*. Teresina, 2007. Disponível em: <http://www.semec.pi.gov.br/Dimon/Arquivos/downloads/semec_12dbde7dbe.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

VIANNA, H.; GATTI, B. A. Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 17, 1988.

Maria Inês Pestana, socióloga e mestre em Psicologia de Educação, foi, por 15 anos, diretora de Avaliação da Educação Básica do Inep, onde foi responsável pela implantação de projetos internacionais, como o Pisa e o LLACE, e pelo desenvolvimento e realização das pesquisas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e dos Censos Educacionais da Educação Básica e do Ensino Superior, por aluno.

mispestana@gmail.com

Recebido em 2 de maio de 2016

Aprovado em 7 de junho de 2016