

# O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002

Maria Helena Guimarães de Castro

85

---

## Resumo

As mudanças e a evolução do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são examinadas no contexto da agenda de reformas educacionais implantadas no período de 1995 a 2002. Na onda de inovação institucional posterior à Constituição de 1988, foram instituídos vários sistemas de informação para apoiar as políticas sociais em âmbito nacional. No caso da educação, os sistemas de informação e avaliação construíram consensos básicos sobre compartilhamento de informações, consistência de dados e padrões estáveis de produção e interpretação de indicadores. Este texto apresenta, inicialmente, uma breve reflexão sobre os antecedentes da construção de uma nova agenda de políticas educacionais na década de 1990. Em seguida, detalha a experiência da constituição dos sistemas de informação e avaliação no âmbito da política educacional.

Palavras-chave: Saeb; reforma educacional; política educacional.

---

## **Abstract**

### ***The Saeb and the educational reform agenda: 1995-2002***

*This article examines the changes and the evolution of the Basic Education Assessment System (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) in the context of the educational reform agenda implemented in the period of 1995 to 2002. Along with the promulgation of the Constitution of 1988, various information systems to support social policies nationally have been instituted. In the case of education, information and evaluation systems have built basic consensus on information sharing, data consistency and stable patterns of production and interpretation of indicators. This text first presents a brief reflection on the background of creation of the new agenda of educational policies in the 1990's, then details the experience of establishing information and evaluation systems in the context of educational policies.*

*Keywords: Saeb; educational policy; educational reform.*

---

## **Antecedentes: uma agenda em construção**

86 As agendas de políticas públicas variam ao longo do tempo. Contudo, há tendências gerais que permeiam todas as agendas de políticas educacionais em razão das mudanças e pressões sociais. A principal delas consiste na reivindicação de ampliação de acesso a todos os níveis de ensino. No Brasil, até a década de 1980, tratava-se de acesso ao ensino fundamental e o analfabetismo ainda era considerado o maior problema do País. Na década de 1990, cresce a demanda por ensino médio. Na primeira década do nosso século, entra em cena uma grande demanda por acesso ao ensino técnico e superior. Mais recentemente, crescem as demandas por educação infantil. Mas a ênfase na avaliação como instrumento de monitoramento do sistema entrou fortemente na agenda de políticas educacionais desde meados da década de 1990.

Ao lado das demandas e pressões sociais que influenciam as políticas governamentais, há também um patamar institucional dentro do qual se estrutura a agenda das reformas educacionais. A principal mudança institucional que, no período de 1995 a 2002, demarcou a agenda de reformas do governo FHC (Fernando Henrique Cardoso) ocorreu com a Constituição de 1988, que reconheceu a responsabilidade do Estado e da sociedade em garantir o direito de todos à educação e também incluiu e aumentou a vinculação de percentuais mínimos do orçamento público destinados à educação. Porém, a medida de maior repercussão na organização do sistema educacional foi a alteração do pacto federativo, ao conceder autonomia aos municípios para organizarem seus próprios sistemas de ensino. Criaram-se, no Brasil, mais de 5 mil sistemas educacionais, tornando mais complexa a coordenação de uma política nacional de educação básica.

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema educacional: o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado e da sociedade com o sistema; e o papel complementar do setor privado. Este novo arcabouço delimitou o campo de ação das reformas educacionais dos anos de 1990. De um lado, o movimento de reformas nesse período partiu do legado histórico do sistema educacional herdado do passado e, de outro, a nova agenda de políticas precisou dar conta do legado social, institucional e político das mudanças constitucionais.

Também importante na construção da agenda de reformas educacionais foi o debate que sucedeu a realização da I Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em 1990 na cidade de Jomtien, na Tailândia. As conclusões da Conferência resultaram na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que reconhecia a educação de qualidade como um direito fundamental de todos e o seu papel para a construção de uma sociedade mais justa. O Brasil consolidou esses compromissos em 1994 durante a realização da primeira Conferência Nacional de Educação para Todos, quando foram definidas metas incorporadas ao Plano Decenal de Educação para Todos (1994-2004).

A outra mudança institucional importante ocorreu já no governo FHC: foi a promulgação, em dezembro de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), depois de oito anos de discussão no Congresso. Embora não se tratasse de iniciativa do governo federal, a atuação do Ministério da Educação (MEC) foi decisiva para sua aprovação.

A LDB fortaleceu a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional e repartiu a competência entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), enfatizando a responsabilidade compartilhada de estados e municípios com a universalização do ensino fundamental. A educação infantil foi atribuída aos municípios e o ensino médio aos estados. A União permaneceu como a principal responsável pelo desenvolvimento do ensino superior. Também lhe coube uma função redistributiva e supletiva com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais e suprir deficiências da educação básica.

Quanto ao conjunto dos sistemas de ensino, a LDB teve uma influência decisiva ao exigir avaliações periódicas de todos os níveis do sistema, que passou a constituir uma responsabilidade da União, com a colaboração de estados e municípios. No caso do ensino superior, a avaliação foi reforçada como instrumento de regulação do sistema.

Boa parte das políticas do governo FHC foi orientada exatamente no sentido de implantar as reformas estabelecidas pela LDB. De fato, uma das maiores realizações do governo foi, a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), montar um sistema de avaliação cuja excelência foi reconhecida internacionalmente e que constituiu um instrumento fundamental para a formulação de políticas públicas. Além do Saeb, a implantação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em 1998, o lançamento do Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos (Encceja), em 2001, e a participação do Brasil em avaliações internacionais, como o Programme for International Student Assessment (Pisa) e o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Serce) contribuíram para fortalecer no País a

cultura de avaliação e o compromisso com o monitoramento das políticas educacionais. No ensino superior foi instituído o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão.

Na verdade, até 1995 não havia indicadores amplamente difundidos que medissem a qualidade do ensino. Foi apenas com a regularização e aperfeiçoamento do Saeb que passamos a ter dados objetivos e comparáveis sobre desempenho escolar. A institucionalização do Saeb foi essencial para a evolução das políticas educacionais do País e viabilizou a construção das bases que permitiram o lançamento da Prova Brasil em 2005, com a avaliação das escolas públicas.

O problema da qualidade, no entanto, já estava claro desde a década de 1980 para os pesquisadores da área de educação. Muitos estudiosos percebiam o problema da má qualidade por meio da análise de dados sobre a repetência e o abandono escolar. O grande pioneiro nessas análises foi Sérgio Costa Ribeiro (Klein; Ribeiro, 1995), que criou o termo “pedagogia da repetência” para caracterizar a velha escola pública de excelência, altamente seletiva e excludente devido às altíssimas taxas de repetência. Com a reestruturação do Saeb e a ampla divulgação dos seus resultados, a questão da repetência e suas consequências no desempenho escolar ganhou espaço na mídia e nos debates, conscientizando gradativamente a sociedade sobre a gravidade do problema.

A partir de 1995, foram criados, no governo federal, os instrumentos institucionais que viabilizariam as reformas educacionais consolidadas pela nova LDB. O MEC assumiu o papel de coordenador das políticas nacionais de educação básica, descentralizando as ações, organizando os sistemas nacionais de avaliação e estabelecendo parcerias mais efetivas com os estados e municípios.

88

### **A agenda de reformas educacionais**

A política educacional proposta pelo governo FHC foi definida nos registros do programa eleitoral *Mãos à obra, Brasil*, de 1994 (Cardoso, 2008). Posteriormente, a divulgação dos princípios, objetivos e prioridades das políticas sociais, em documento intitulado *Uma estratégia de desenvolvimento social* (Brasil. Presidência... 1996), enfatizam a descentralização, a equidade, a implantação da prática da avaliação e a democratização da informação, como aspectos centrais da política educacional.

As mudanças introduzidas nos programas de educação entre 1995 e 2002 são estratégicas em relação a dois pontos fundamentais. Primeiro, preservou-se o caráter público e a incondicionalidade do acesso a esses programas, princípios que se contrapõem, portanto, ao ideário neoliberal conhecido pela privatização dos serviços. Em segundo lugar, as reformas também se destacam do ponto de vista das relações federativas. Um conjunto de inovações e mudanças afetou o conjunto do sistema educacional, incidindo sobre várias dimensões, entre elas:

- *A qualidade do ensino*: as medidas mais importantes foram a elaboração e distribuição, a todos os professores das redes públicas, dos *Parâmetros*

*Curriculares Nacionais* (PCN);<sup>1</sup> a implantação do sistema de avaliação do livro didático; a criação da TV Escola; e a ampliação dos programas de formação de professores.

- As *avaliações educacionais*, em apoio às atividades de *supervisão e monitoramento da qualidade do ensino*: além da modernização da produção de estatísticas educacionais, foi implantado o *sistema nacional de avaliações educacionais*.<sup>2</sup>
- O *financiamento do ensino fundamental*: a medida central foi a reforma do financiamento do ensino fundamental, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com três objetivos principais: garantir recursos para o ensino fundamental, reduzir as disparidades de investimento tanto no interior de cada estado como no País, e promover a melhoria dos salários docentes, obrigando a destinação de pelo menos 60% dos recursos do fundo para a remuneração dos professores.
- A reorganização do *sistema decisório*: com forte orientação descentralizadora e redistributiva, as medidas principais envolveram a *descentralização dos programas federais de apoio à educação básica*, o *repasso de recursos diretamente para as escolas* e o estímulo à municipalização do ensino fundamental.

## **O contexto de implementação dos sistemas de informação e avaliação educacional**

Em janeiro de 1995, na área da educação básica, o sistema de informações estatísticas estava atrasado pelo menos seis anos e cada órgão do MEC possuía seu próprio cadastro incompleto e não coincidente de escolas com os quais realizava seus próprios programas. Havia o cadastro da merenda, o do livro didático, o do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para seus convênios, e os das secretarias de ensino fundamental e de ensino médio. O Censo Escolar tinha um sentido meramente estatístico e estava a cargo de uma coordenação do Sistema Estatístico da Educação (Seec), subordinado à Secretaria de Administração Geral do MEC. Embora a Constituição Federal de 1988 estabelecesse como parte do dever do Estado com a educação o levantamento anual de informações estatísticas sobre os alunos, escolas e funções docentes, os censos escolares sofreram interrupções na primeira metade dos anos 1990.

A avaliação da educação básica limitava-se ao esforço de ter sido realizada a primeira edição do Saeb, em 1990, e outra edição em 1993, cujos resultados, porém, não estavam ainda disponíveis. Não eram claros, por outro lado, os objetivos

<sup>1</sup> Os novos PCN foram elaborados por comissões nacionais de especialistas que enfatizaram o desenvolvimento de competências e habilidades gerais e os temas transversais.

<sup>2</sup> Entre 1995 e 1998, foram implantados o novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb); o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e, no ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão.

pedagógicos dessa avaliação, pois o País não tinha definido uma matriz de avaliação nacional que identificasse as habilidades e competências que se queria aferir. Pelo desenho da amostra e metodologia adotada, o sistema carecia também de possibilidades de fazer comparações temporais e inter-regionais.

Desde o início do governo, priorizou-se a criação de um sistema eficiente de informação e avaliação educacionais, capaz de orientar as políticas desta área em todos os níveis de governo. Ao final de 2002, estava solidamente implantado um sistema abrangente, contemplando todos os níveis de ensino com base em instrumentos como os censos anuais e os especiais, a produção de indicadores educacionais e a realização de um conjunto de processos de avaliação, como já mencionado. Tudo isso sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que assumiu integralmente as novas responsabilidades.

O caminho foi longo e difícil. As dificuldades foram de ordem institucional e administrativa. Inicialmente mudou-se o *status* da Coordenação do Sistema de Estatísticas Educacionais, colocando-a na Secretaria de Política Educacional. Posteriormente, foi remanejada para a Secretaria de Inovação, Informação e Avaliação Educacional (Sediae); tempo depois, foi desmembrada: uma parte passando a compor a Secretaria de Ensino a Distância e a outra, compondo o Inep. Este Instituto, criado em 1937, que se encontrava bastante fragilizado, tanto do ponto de vista institucional como do organizacional, foi completamente reformulado, ampliado e transformado em autarquia em 1997 para fazer frente aos novos desafios.

A institucionalização do sistema de informações e avaliação educacional e o fortalecimento do Inep no governo FHC representam um importante legado para a educação brasileira. Não por acaso, a continuidade e o aprimoramento das avaliações nos últimos 20 anos, apesar das sucessivas trocas de ministros e dirigentes do MEC, sugerem um ponto fora da curva na história educacional do País, tão marcada por descontinuidades. Após algumas tentativas de desmonte,<sup>3</sup> no início do primeiro governo Lula, as avaliações sobreviveram, foram ampliadas em todos os níveis de ensino e hoje são referência para as metas do II Plano Nacional de Educação, aprovado em junho de 2014.

### **Os censos educacionais e seu papel na nova agenda de políticas**

É praticamente impossível analisar a trajetória das avaliações no período 1995-2002 sem destacar as mudanças introduzidas no Censo Escolar. As alterações implementadas no sistema educacional, por meio da nova LDB, abrangeram práticas inovadoras que valorizavam o processo de aprendizagem, como foi o caso da progressão continuada e a possibilidade de aceleração de aprendizagem, entre outras. Essas mudanças acarretaram a necessidade de revisão dos instrumentos de coleta

<sup>3</sup> Refiro-me aos seminários organizados pelo Inep, em abril de 2003 sob o título "Avaliar para quê?". Com o intuito de desmontar os sistemas de avaliação, proposta debatida na campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) de 2002, questionava-se a existência de tais sistemas e discutia-se a extinção do Provão, Saeb e Enem.

de dados para o desenvolvimento dos indicadores essenciais ao monitoramento do sistema e à organização das avaliações.

A atualização e organização dos censos foi a primeira grande tarefa para viabilizar a montagem dos sistemas de avaliação. Responsável pela reformulação do Censo Escolar, o Inep passou a atualizar anualmente o Cadastro Nacional de Escolas e a divulgar um conjunto de indicadores para o monitoramento do sistema escolar, como as taxas de escolarização, as características do fluxo escolar, taxas de distorção idade/série, entre outros. O planejamento do Censo Escolar, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), passou a dialogar permanentemente com as equipes das secretarias estaduais e municipais, sob a coordenação do Inep.

Além dos programas de merenda, transporte escolar e livro didático, todas as reformas desencadeadas pelo MEC, a partir de 1995, basearam-se nos levantamentos dos censos. A implementação dos PCN do ensino fundamental e da reforma do ensino médio, o novo Saeb, a criação do Enem e do Encceja apoiavam-se nos censos como instrumento de planejamento e monitoramento. O Fundef buscava no Censo Escolar os dados para sua base de distribuição dos recursos e para o cálculo do valor anual mínimo por aluno.

### **O Saeb: mudanças metodológicas na avaliação do desempenho da educação básica**

Em 1988, o MEC realizou o primeiro experimento de avaliação da aprendizagem em larga escala com a aplicação de um teste a alunos de 1º grau de escolas públicas de dez capitais brasileiras. Em 1990, o MEC iniciou a implantação do Saeb: avaliou 110 mil estudantes, aplicando provas numa amostra de escolas públicas de todo o País. Em 1993, o Saeb voltou a ser aplicado nas mesmas bases conceituais, mas, no início de 1995, seus resultados não estavam divulgados por falta de recursos para concluir o relatório de pesquisa.

É em 1995 que o Saeb passa por transformações que lançaram as bases para o modelo adotado atualmente. Nesse ano, a avaliação passou a incluir em sua amostra o ensino médio e a rede privada. Foram redefinidas também as séries que seriam analisadas, selecionando-se aquelas conclusivas de cada ciclo escolar. Nessa edição do exame, adotaram-se técnicas mais acuradas de medição do desempenho discente, foram incorporados instrumentos de levantamento de dados sobre as características socioeconômicas e culturais dos alunos e sobre seus hábitos de estudo.

Com o objetivo de aprimorar o sistema de avaliação, de acordo com as tendências observadas nos sistemas de avaliação em diferentes países, o MEC encomendou a especialistas internacionais estudo para avaliar a metodologia adotada pelo Saeb (Korte; Nash, 1995). As recomendações dos especialistas foram importantes para a reformulação do sistema, a saber: a) introdução da Teoria de Resposta ao Item (TRI) em substituição à Teoria Clássica dos Testes, de modo a permitir a comparação temporal dos resultados e a construção de uma escala de proficiência que medisse a evolução dos estudantes ao longo do tempo; b) um novo desenho de

amostra representativa do sistema; c) aplicação de testes aos alunos das séries finais dos ciclos com o objetivo de avaliar as competências e habilidades que os alunos aprendiam ao final de cada um.

Muitas dessas recomendações foram enriquecidas com várias consultas a especialistas e entidades brasileiras da área de avaliação, em especial a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio que, além da experiência em avaliação de larga escala, já começavam a utilizar a TRI nos seus levantamentos e foram parceiros do Inep desde o início de sua reorganização.

Entre as inovações introduzidas no Saeb 1995 e que seguem até o ano de 2015, vale destacar: o conceito de Matriz de Referência da Avaliação; a elaboração de um conjunto de itens para cobrir mais conteúdos e habilidades e o planejamento de itens em blocos e cadernos distintos, mas com itens comuns na mesma série e entre séries e entre anos; e a construção de uma escala de proficiência para cada disciplina.

A avaliação dos alunos passou a ser feita utilizando-se uma grande quantidade de itens – cerca de 150 por série e disciplina – visando aferir a proficiência do aluno, entendida como um conjunto de competências e habilidades que se espera nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa (leitura). Com o objetivo de verificar o que o aluno sabe e o que é capaz de fazer com os conhecimentos obtidos, o Saeb passou a avaliar, a cada dois anos, o desempenho escolar ao final de cada segmento, na 4ª e na 8ª séries do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio. Aplicado sobre uma amostra de alunos, representativa dos setores público e privado para todas as unidades da Federação, o sistema passou a identificar os níveis de aprendizagem alcançados pelos alunos. A aplicação de questionários sobre o perfil socioeconômico e cultural dos alunos e seus hábitos de estudo, sobre o funcionamento das escolas, com informações relativas aos professores (perfil e práticas pedagógicas) e sobre os diretores (perfil e práticas de gestão) permitiam identificar os principais fatores associados ao rendimento escolar.

O pressuposto básico do Saeb reside na concepção de que nenhum fator determina, isoladamente, a qualidade do ensino, uma vez que o processo de aprendizagem se deve a um conjunto de fatores. O cruzamento dessas informações com o desempenho dos alunos passou a sinalizar as áreas nas quais os gestores educacionais podiam intervir para promover melhorias no ensino oferecido. As secretarias municipais e estaduais de educação, que colaboravam em todas as etapas de execução do exame, encontravam no Saeb uma rica fonte de informações para a definição de ações. Um exemplo são os programas de aceleração de aprendizagem para a correção do atraso escolar, incentivados pelo MEC, que visavam solucionar um dos fatores críticos mais relacionados ao desempenho dos alunos.

Os resultados do Saeb foram também um precioso subsídio para orientar a implementação dos PCN do ensino fundamental e da reforma curricular do ensino médio, que visavam reduzir a ênfase em conteúdos desnecessários para a formação geral na educação básica, incentivando um currículo mais voltado para solução de problemas, raciocínio lógico e desenvolvimento das competências e habilidades gerais.

## **A evolução do Saeb: matrizes de avaliação e articulação com as redes de ensino**

Entre os grandes méritos associados ao Saeb, além de ter iniciado a cultura de avaliação no Brasil, destacam-se a transparência dos resultados, o emprego de metodologias modernas e o uso de referencial de aprendizagem mais abrangente efetivado em suas matrizes de referência.

De acordo com Fini (2009), as matrizes de referência para avaliação representam um marco seguro para os elaboradores dos instrumentos, itens e provas, pois contêm uma orientação clara do que os alunos devem ser capazes de realizar como tarefa cognitiva mínima para que se possa verificar se houve aprendizagem ou não. E as informações sobre o desempenho dos alunos precisavam apoiar-se no referencial de um currículo, pois só seria justo avaliar o que os alunos haviam aprendido.

Na ausência de um currículo ou base comum nacional, Fini (2009) ressalta a importância das matrizes de referência de avaliação para orientar a elaboração dos instrumentos de medida de desempenho dos alunos. Essas matrizes representavam um recorte dos currículos e sinalizavam o que os alunos deveriam saber e ser capazes de realizar como tarefas cognitivas mínimas. No entanto, muitos educadores orientaram-se para o cumprimento do mínimo estabelecido nas provas nacionais. Ou seja, a avaliação substituiu o currículo e acabou ocupando um lugar que não lhe cabe.

Em 1996, iniciou-se a montagem da matriz de referência do Saeb, elaborada a partir de consulta nacional sobre as propostas curriculares praticadas no ensino fundamental e médio dos estados brasileiros. Ela incorporou também as Diretrizes Curriculares Nacionais e a regulamentação da LDB, além da reflexão de professores e pesquisadores sobre cada área avaliada. Na prática, as matrizes são formadas por descritores, que podem ser definidos como a associação entre os conteúdos curriculares e as competências e habilidades aprendidas pelos alunos. Os descritores determinam o que os itens da prova devem cobrar dos estudantes, de acordo com a série cursada.

Essa primeira matriz foi utilizada até 2013 com poucas alterações, para orientar a elaboração dos itens de prova do Saeb e da Prova Brasil a partir de 2005. Em 1999, o Inep iniciou a construção do Banco Nacional de Itens, que reúne questões, baseadas na matriz de referência, para alimentar o próprio Saeb e apoiar os estados e municípios na montagem dos sistemas de avaliação subnacionais. Por fim, o Saeb 2001 consolidou o aprimoramento do sistema ao efetivar uma série de ajustes, como a atualização das matrizes de referência, feita após nova e ampla consulta aos estados.

Outra iniciativa importante foi o aperfeiçoamento da apresentação dos resultados do Saeb. A equipe do Inep responsável pela prova produziu boletins e relatórios direcionados especificamente aos diferentes públicos usuários do processo de avaliação, buscando divulgar as informações, em linguagem acessível, aos professores e diretores das escolas públicas (Brasil. Inep, 2002).

As matrizes iniciais do Saeb foram analisadas e validadas pelo Consed e pela Undime e divulgadas amplamente para as equipes gestoras. Também importante foi a influência do Saeb na criação de sistemas estaduais e municipais de avaliação. No ano de 2002, cerca de 10 estados já haviam implantado sistemas próprios de avaliação.

### **Avaliações internacionais e a criação dos centros de avaliação**

Outra iniciativa importante foi a participação do Brasil em projetos internacionais. No âmbito da Cúpula das Américas e do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Inep passou a ter grande protagonismo na definição de parâmetros e metodologias, junto a representantes de outros países latino-americanos, visando o estabelecimento de estratégias conjuntas para a avaliação da qualidade da educação no continente.

Em 1997, o Brasil tomou parte do Primeiro Estudo Internacional Comparado realizado pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação, vinculado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), estudo que avaliou os níveis de aprendizagem, em Linguagem e Matemática, dos alunos da 3ª e da 4ª séries e os fatores associados ao desempenho.

Em iniciativa conjunta da Unesco/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Inep passou a integrar o programa World Education Indicators (WEI), com o objetivo de desenvolver um conjunto básico de indicadores que permitissem a comparação entre os países.

No entanto, o projeto mais ambicioso de avaliação educacional, no plano internacional, é representado pelo Programme for International Student Assessment (Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), coordenado pela OCDE. Em meados de 1997, o Inep passou a representar o Brasil já nas primeiras discussões da OCDE sobre o Pisa 2000. A primeira etapa de aplicação abrangeu mais de 200 mil alunos em 34 países com a finalidade de avaliar habilidades e conhecimentos de alunos de 15 anos de idade, nos domínios da Linguagem, da Matemática e das Ciências.

A participação brasileira tem vários significados. Primeiro, a própria decisão de participar em uma pesquisa aplicada a países mais desenvolvidos. Segundo, foi inegável a maturidade do Brasil em cumprir rigorosamente os roteiros metodológicos, analisar profissionalmente as informações obtidas e produzir um documento realista e competente.

O Relatório Nacional Pisa 2000 trouxe pistas importantes para a melhoria do nosso sistema educacional. O próprio desenho dos testes, contextualizando quais os conhecimentos necessários para operar com competência no mundo moderno, sinalizavam que, antes mesmo do Pisa, nossas políticas estavam na direção correta. Tanto os PCN como o Enem e as Diretrizes Curriculares do Ensino Médio já antecipavam essas preocupações e revelavam a importância de uma abordagem curricular menos enciclopédica e mais voltada para o desenvolvimento do raciocínio e da solução de problemas.

Vale ainda destacar a preocupação do Inep em fomentar a criação de centros de pesquisa e avaliação educacional para incentivar a formação de pesquisadores e criar uma massa crítica na área de avaliação. Em 1999, o Inep lançou, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e com o Banco Mundial, um edital de chamada para a criação de centros ligados às universidades brasileiras. Foram selecionados cinco projetos que se revelaram exitosos e cuja produção tem contribuído enormemente para o avanço de pesquisas sobre avaliação educacional no Brasil, a saber:

- Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF);
- Centro de Avaliação da Universidade Federal da Bahia (UFBA);
- Centro de Pesquisas em Avaliação da Universidade Estadual de Londrina (UEL); e
- Centro de Avaliação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

### **Breve conclusão**

Os sistemas de informação especializados têm uma história relativamente recente no campo educacional no Brasil. Essa história começa em 1995,<sup>4</sup> quando o MEC iniciou uma profunda reorganização do Inep, que assumiu novas funções na organização do sistema nacional de informação e de avaliação educacional. Os principais objetivos eram subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional do País, orientar a formulação e o monitoramento de políticas nacionais voltadas para a equidade e a melhoria da qualidade e assegurar a transparência das informações.

Para cumprir tais objetivos, o Inep organizou o Censo Escolar e os sistemas nacionais de avaliação, que passaram a oferecer dados quantitativos e qualitativos da educação brasileira. Mais à frente, a ampla disseminação dos resultados das avaliações nacionais passou a ter grande impacto nos meios de comunicação, estimulou uma série de pesquisas sobre os fatores associados ao desempenho escolar e fortaleceu o papel do MEC na coordenação das políticas nacionais.

Para poderem operar, todos esses sistemas implicaram forte esforço institucional de articulação em escala local para a produção da informação. Em outras palavras, para terem sucesso, os grandes sistemas de informação e avaliação educacional têm que ser concebidos como construções institucionais complexas, por conta não apenas do tamanho do Brasil, mas em razão da descentralização da política em três níveis de governo. A implantação efetiva desses sistemas demanda a

---

<sup>4</sup> Importante registrar a importância dada pelo ministro Paulo Renato Souza aos sistemas de informação e avaliação. Seu apoio político foi determinante para a reorganização e consolidação institucional do Inep, fator reforçado pela estabilidade e integração da equipe nos oito anos de governo FHC.

cooperação de milhares de agentes públicos (federais, estaduais e municipais), o que traz enormes dificuldades de coordenação e interesses conflitantes.

Nesse processo, o MEC e o Inep se fortaleceram e o Brasil passou a integrar o crescente conjunto de países que dispõem de um sistema tecnicamente confiável para monitorar o desempenho dos alunos da educação básica. Mas a cultura avaliativa existente está longe de compreender o papel das avaliações como insumo para melhorar as aprendizagens e a formação de professores. Resta um longo caminho a percorrer para o efetivo uso dos resultados das avaliações nas escolas e redes de ensino, que poderia ser beneficiado por uma cooperação mais efetiva entre os entes federados.

Um desafio importante para ampliar a relevância da avaliação escolar no Brasil é assegurar um retorno mais eficiente da informação produzida pela avaliação para estudantes, professores e escolas. Em várias situações, esses agentes participam da avaliação de modo burocrático e – por vezes – sem compreender inteiramente o seu significado para o aprendizado do aluno. Garantir que as principais deficiências de aprendizagem sejam claramente identificadas e que tanto o professor quanto o aluno saibam as áreas mais urgentes a serem desenvolvidas é ainda uma tarefa crucial a ser realizada por nossas políticas de avaliação.

Assim como em outras áreas da gestão pública, em política educacional, “informação é poder”. A oferta de informação detalhada para gestores locais, órgãos de fiscalização, mídia e sociedade em geral pode ameaçar estruturas de poder corporativo e/ou burocrático consolidadas. Mesmo com recursos e apoio político, há uma série de obstáculos a serem superados para que sistemas de avaliação tenham credibilidade para influenciar as políticas em questão. Além das dificuldades de implantação, a manutenção desses sistemas enfrenta grandes desafios, pois sua relevância pode ser contestada por diferentes grupos de interesse. Mas sistemas de informação são essenciais. É tarefa central de gestores com uma visão racional de política educacional defendê-los, reforçá-los e contribuir para torná-los mais relevantes.

## Referências bibliográficas

---

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição atualizada até a Emenda Constitucional nº 92/2016*. Documento digital. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC92.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC92.pdf)>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb 2001: relatório nacional*. Brasília: Inep, 2002.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: 1996. 45 p. Disponível em: <[https://www.academia.edu/8771445/FARIA\\_Vilmar.\\_Uma\\_estrat%C3%A9gia\\_de\\_desenvolvimento\\_social.\\_1995](https://www.academia.edu/8771445/FARIA_Vilmar._Uma_estrat%C3%A9gia_de_desenvolvimento_social._1995)>. Acesso em: 17 dez. 2015.

CARDOSO, F. H. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <[http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO\\_Maos\\_a\\_obra.pdf\\_07\\_10\\_2008\\_18\\_20\\_37.pdf](http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO_Maos_a_obra.pdf_07_10_2008_18_20_37.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2015.

FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Inep, 2007. (Textos para Discussão, 26).

FINI, M. I. Currículo e avaliação: articulação necessária em favor da aprendizagem dos alunos da rede pública de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 57-72, jan./jun. 2009. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01\\_05.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_05.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2015.

KLEIN, R. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 139-172, abr./jun. 2006.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência ao longo de décadas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 55-62, jan./mar. 1995.

KORTE, R. C.; NASH, B. E. *Review of the Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)*. Brasília: Inep, 1995.

MENEZES FILHO, N.; FRANCO, A. M. P. Uma análise de rankings de escolas brasileiras com dados do Saeb. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 263-283, abr./jun. 2012.

SEMINÁRIO "Avaliar para quê?". Brasília, 2003. [Notícia sobre a primeira mesa-redonda]. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/remover?p\\_p\\_auth=11UwxR6F&p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_d9Q0&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=3&p\\_p\\_col\\_count=4&\\_56\\_INSTANCE\\_d9Q0\\_groupId=10157&p\\_r\\_p\\_564233524\\_articleId=15395&p\\_r\\_p\\_564233524\\_id=15396](http://portal.inep.gov.br/remover?p_p_auth=11UwxR6F&p_p_id=56_INSTANCE_d9Q0&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4&_56_INSTANCE_d9Q0_groupId=10157&p_r_p_564233524_articleId=15395&p_r_p_564233524_id=15396)>.

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>>.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. O efeito da escola básica brasileira. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 41, p. 379-406, set./dez. 2008.

---

Maria Helena Guimarães de Castro, socióloga e mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora aposentada do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas dessa universidade, onde atuou também como pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), e, atualmente, é secretária executiva do Ministério da Educação. Foi conselheira titular do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (2010-2016) e diretora executiva da Fundação Seade até 16 de maio de 2016. No Governo do Estado de São Paulo atuou como secretária de Educação, de Assistência e Desenvolvimento Social e de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

mariahelena@mec.gov.br

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 22 de maio de 2016