

O direito à educação no contexto da avaliação educacional*

José Francisco Soares

141

Resumo

Ensaio sobre o monitoramento do aprendizado dos alunos da educação básica, considerado fundamental para verificar se o direito à educação foi ou não atendido. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) produz a informação que viabiliza esse monitoramento, embora esta seja apenas uma das finalidades desse sistema. São também consideradas as conquistas e os desafios do Saeb, muito relacionado à missão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pela sua execução.

Palavras-chave: avaliação educacional; direito à educação; Saeb.

* Texto produzido para compor uma coletânea de reflexões pessoais, publicadas por ocasião dos 25 anos do Saeb. Assim, foi redigido para expressar a opinião do autor sobre os desafios desse sistema para se transformar em um instrumento mais efetivo na garantia do direito à educação. Essas características influenciam o estilo, o escopo e as referências usadas. Sua redação foi iniciada quando o autor era presidente do Inep, mas terminada logo depois de sua saída.

Abstract

The right to education in the context of educational evaluation

This essay argues that the monitoring of basic education students' learning is essential to verify whether the right to education of basic education students has been or has not been met. It is also argued that the Basic Education Assessment System (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) produces information that enables this monitoring, although this is only one of the purposes of the system. This paper also considers the achievements and challenges of Saeb, closely related to the mission of the National Institute of Educational Studies Anísio Teixeira (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep), institution responsible for its implementation.

Keywords: educational evaluation; right to education; Saeb.

Direito à educação

O art. 205 da Constituição Federal brasileira estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, p. 34).

Os termos desse artigo constitucional mostram que o direito à educação se concretiza quando os aprendizados, necessários para se atingir os três objetivos citados, são adquiridos. Portanto, constitucionalmente, o direito à educação consiste no direito de aprender. Além disso, o art. 208, ao declarar que a educação básica deve ser obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e que o acesso aos níveis mais elevados do ensino deve se dar “segundo a capacidade de cada um”, estabelece que o direito constitucional se restringe à educação básica.

Qualquer direito social, além de estar inscrito em leis, deve ter instituições cuja missão seja o seu atendimento. Essas instituições concretizarão o direito que, portanto, poderá ser monitorado. Um direito não verificado é apenas uma intenção, uma utopia. Finalmente, deve-se observar que o direito à educação é direito das pessoas, dos indivíduos. Portanto, o Estado deve ter maneiras de verificar se os cidadãos, individualmente, tiveram seus direitos atendidos. Outros artigos constitucionais e leis estabelecem que esse atendimento deve se dar por meio do ensino, oferecido em escolas, organizadas em sistemas de ensino dos estados e municípios. As escolas são, portanto, fundamentais para o atendimento ao direito à educação, ainda que aprendizados possam ocorrer em outras estruturas sociais.

A concretização desse direito tem duas expressões: trajetória escolar regular e aprendizados relevantes e em nível adequado.

Uma trajetória escolar regular é a primeira evidência de atendimento completo do direito à educação. Por trajetória escolar entende-se acesso, permanência, promoção e conclusão das etapas em que o ensino se organiza. A qualidade dessa dimensão é captada por sua regularidade, ou seja, essas diferentes etapas devem ser concluídas na idade esperada. Assim, uma trajetória, embora completa, porém irregular ou mais longa do que o necessário, é uma maneira inadequada de atender ao direito à educação. A mais séria das limitações de uma trajetória é a ausência de acesso à escola, o que tem ficado mais raro no Brasil.

A segunda dimensão do atendimento desse direito é o aprendizado. Para se verificar a sua concretização, é necessário construir um consenso sobre quais aprendizados ou competências são necessários a fim de viabilizar uma vida plena para cada cidadão. O art. 210 da Constituição delega essa tarefa a uma lei que ainda não foi promulgada: "Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais" (Brasil, 1988, p. 35). Consequentemente, a discussão necessária para a definição dos direitos de aprendizado ainda não foi feita de forma completa no País.

No entanto, considerando o debate já realizado e as experiências de outras sociedades, esses aprendizados dividem-se em três categorias: na primeira, estão os conhecimentos científicos, técnicos e vocacionais; na segunda, as atitudes em relação aos outros, social e culturalmente, e a si mesmo, o cuidado com o corpo e o desenvolvimento da percepção artística; e, na terceira, os valores éticos e de cidadania.

A falta de uma clara operacionalização de quais aprendizados constituem o direito é uma das principais causas do seu não atendimento. Se bastasse o aluno ir à escola e ali participar das atividades definidas pelos que lá estão, para que seu direito fosse considerado atendido, estaria criada uma enorme desigualdade. Isso porque as definições seriam diferentes em diversas escolas, e mais superficiais em muitas delas. A ausência dessa definição demonstra a pouca importância atribuída à noção de direito no debate educacional.

Monitoramento do direito

O monitoramento do direito à educação, materializado no direito de aprender frequentando-se uma escola, consiste no acompanhamento de indicadores globais referentes aos estudantes e às instituições escolares. Os dados para esse monitoramento vêm de pesquisas feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Para atender o direito à educação é preciso, primeiramente, garantir o acesso a uma escola. A informação sobre o acesso é obtida pelo IBGE por meio do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Esses levantamentos não fornecem informações individualizadas.

As trajetórias dos alunos da educação básica são verificadas pelo Inep mediante o Censo Escolar da Educação Básica, que, desde 2007, é feito tomando-se o aluno como unidade de coleta e registro dos dados. Hoje o Inep conhece a trajetória de cada aluno que está (ou já esteve) matriculado em uma escola de educação básica. Essas trajetórias que, no momento da redação deste texto, embora já calculadas, ainda não estão amplamente disponibilizadas, são um poderoso instrumento de monitoramento, uma vez que possibilita ao Estado brasileiro, a cada ano, saber quais estudantes deixaram de se matricular. Isso enseja ações de busca ativa para garantia de direitos. A trajetória é a informação mais completa e fidedigna sobre o direito à educação disponível; mas, como argumentado, ela é apenas uma condição necessária e ainda não caracteriza o atendimento do direito.

O monitoramento dos aprendizados é muito mais complexo. Hoje só pode ser feito com os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), criado, entretanto, com outras finalidades. Uma bela síntese das ideias e da implementação desse sistema pode ser encontrada em Brooke, Alves e Oliveira (2015).

Neste texto, tomamos o desempenho nos testes de compreensão leitora do Saeb como a evidência de atendimento do direito de aprender. Embora a leitura seja uma competência essencial e necessária para a aquisição de outras, seu uso para a finalidade de monitoramento precisa ser justificado. Por um lado, quem não desenvolveu uma capacidade tão essencial como leitura não teve o seu direito atendido. Por outro, a evidência disponível vem de testes de múltipla escolha, um formato que permite verificar mais facilmente habilidades de recuperação de informações no texto do que de compreensão e de reflexão. Além disso, os testes do Saeb não contemplam a capacidade de escrever, competência também fundamental para a vida. Claro que, se o sistema tivesse sido desenvolvido com fins apenas de monitoramento do direito, seus testes teriam outros tipos de itens.

A Constituição estabelece que o direito à educação é de todos. Como não é possível garantir o mesmo nível de aprendizado para todos os cidadãos – há opções pessoais e livres que impedem isso –, é preciso, no processo de monitoramento, estabelecer as diferenças entre trajetórias e aprendizados compatíveis com uma sociedade que respeita direitos. Não há no âmbito do Saeb uma definição do nível adequado de aprendizado, algo que o Plano Nacional de Educação (PNE) exige que seja desenvolvido. A Tabela 1 mostra o percentual de alunos em cada ano que atingiu nível de desempenho abaixo do básico, usando as definições de Soares (2009). Os alunos foram categorizados por nível socioeconômico, como calculado em Alves, Soares e Xavier (2014).

Fica claro que, do ponto de vista do aprendizado, grande número de alunos, entre os quais os pobres, não tem seus direitos atendidos.

Tabela 1 – Percentual de alunos do 5º ano no nível abaixo do básico em leitura por quintil do nível socioeconômico

Ano	Quintil nível socioeconômico					Diferença MA – MB
	Mais baixo (MB)	2	3	4	Mais alto (MA)	
2005	33,9%	29,8%	28,8%	27,1%	21,3%	-12,6%
2007	37,5%	31,5%	28,3%	25,6%	21,9%	-15,6%
2009	38,1%	28,3%	24,0%	20,1%	16,9%	-21,2%
2011	34,4%	26,2%	22,1%	18,0%	14,7%	-19,7%
2013	38,5%	28,0%	22,3%	16,8%	13,5%	-25,0%

Fonte: Elaboração própria.

Escolas

Como os aprendizados que caracterizam o direito à educação são adquiridos em escolas, o monitoramento desse direito exige também o acompanhamento dessas instituições. Uma escola precisa ser vista pelo aprendizado de seus alunos e, também, pelas suas condições de funcionamento. Portanto, são dois os conjuntos de indicadores que devem ser usados no monitoramento de escolas: de resultado e de contexto.

Considerando a importância da trajetória, o Inep criou em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador-síntese dos resultados da escola. Esse indicador rapidamente se tornou a bússola da educação básica brasileira. Soares e Xavier (2013) fixam níveis para a interpretação do Ideb. Podem ser vistos na Tabela 2 os grandes avanços ocorridos, principalmente na redução do número de alunos em escolas com Ideb baixo.

Tabela 2 – Percentual de escolas que oferecem 4ª série (5º ano) em cada uma das cinco faixas de valores do Ideb

	Faixa do Ideb	2005	2007	2009	2011	2013
Baixo	< 3,5	44,4	30,8	25,7	16,3	15,7
Médio baixo	[3,5 4,5)	36,8	38,1	30,5	29,2	23,6
Médio	[4,5 5,5)	16,6	25,7	29,0	31,6	30,0
Médio alto	[5,5 6,5)	2,1	0,5	12,8	18,9	23,4
Alto	> 6,5	0,1	0,4	2,0	4,0	7,2

Fonte: Elaboração própria.

Para ser efetiva na promoção do aprendizado de seus alunos, a escola deve usufruir de determinadas condições em relação a seus profissionais, sua infraestrutura física e seu projeto pedagógico. Nesse sentido, o Inep desenvolveu recentemente um conjunto de indicadores que permitem acompanhar de maneira mais completa

as condições de oferta de cada escola. São indicadores do nível socioeconômico e da complexidade da gestão e três indicadores das características dos docentes: formação, regularidade e esforço para o exercício da docência. Além desses, Soares Neto. *et al.* (2013) produziram um indicador de infraestrutura.

Dessa forma, o Brasil tem hoje um sólido conjunto de indicadores que permitem monitorar as condições e os resultados das escolas. Esses dados estão disponíveis no Portal do Ideb, no Inep.

Sistemas de ensino

O conceito de sistema de ensino foi introduzido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e refere-se ao conjunto das escolas de um município ou estado e dos conselhos de educação e outros órgãos associados à educação básica daquela unidade da Federação.

Os sistemas de ensino são responsáveis por muitas atividades associadas a coordenação, apoio e controle das escolas. Lima (2014) descreve quatro categorias de atividades de um sistema: as administrativas, que incluem o planejamento e a execução financeira; as orçamentárias, que abrangem compras, patrimônio e serviços como transporte, merenda, manutenção; as pedagógicas, que compreendem currículo, avaliação, monitoramento, capacitação docente, calendário, livros didáticos; e as de gestão de pessoas, que incluem carreira docente, recursos humanos e conselhos de participação e controle social. Apesar da importância do monitoramento de todas essas atividades, isso ainda é feito de forma precária. É necessário o desenvolvimento de indicadores para o acompanhamento dessas atividades, o que implica trazer para o monitoramento do direito à educação outras fontes de dados e a divulgação.

Avaliação da educação básica

Um processo de avaliação educacional consiste em emitir juízos de valor sobre os insumos, processos e resultados do sistema educacional, por meio da comparação de resultados de medição ou observação com referenciais preestabelecidos. A avaliação educacional é parte do sistema educacional e, portanto, deve contribuir para que esse sistema seja mais eficaz na sua tarefa precípua de garantir o direito à educação dos estudantes. Entretanto, isso só ocorre se o sistema de avaliação educacional tiver, explicitamente, uma teoria de mudança associada, ou seja, a proposição, a partir dos juízos de valor estabelecidos, de formas de transformação da realidade educacional que propiciem melhor aprendizado dos estudantes. Assim, um sistema de avaliação deveria, além de medir os aprendizados – o que permite o monitoramento do direito –, informar e orientar as decisões educacionais. A discussão sobre como o Saeb atende essas condições exige, entretanto, que se considere separadamente a avaliação do estudante, da escola e do sistema.

Avaliação de alunos

Uma metáfora da medicina ajuda no entendimento dessa questão. O processo de diagnóstico envolve a verificação da condição do paciente em relação a vários indicadores de saúde, obtida com a realização de testes diagnósticos. Constatado que alguns deles estão em nível inadequado no paciente, é preciso que se faça algo para melhorar sua saúde. A decisão do médico levará em consideração a história e as especificidades do paciente.

O mesmo deve se passar na educação. Primeiramente é preciso verificar a situação do aluno em termos de aprendizado. Essa avaliação deve ser feita na escola pelos seus professores, considerando, entretanto, as expectativas estabelecidas por um padrão nacional. Cada escola, usando instrumentos próprios, mas baseados em especificações nacionais, deve ser capaz de identificar o nível de aprendizado de seus alunos. Hoje, estes são avaliados rotineiramente nas escolas, mas não se usa um padrão externo nessas avaliações. Os resultados mostrados na Tabela 1 sugerem que as escolas têm usado padrões muito lenientes.

Constatado que um aluno está, por exemplo, lendo em nível inadequado para seu ano escolar, é preciso decidir o que fazer em relação a esse discente. Uma análise da situação do aluno feita pela escola, pelos professores, com eventuais consultas à família, pode indicar as intervenções necessárias. O uso de um modelo conceitual, como o de Soares (2005), síntese da literatura da área, ajuda na organização desse trabalho. A decisão consiste em escolher, entre os múltiplos processos e fatores que influenciam o aprendizado, o mais viável para a mudança necessária daquele aluno específico.

No caso da leitura, que estamos usando como exemplo, a intervenção pedagógica consistiria em identificar os textos, em termos de complexidade, os tipos, os gêneros, os temas e a forma como o aluno deve ser capaz de ler em cada ano escolar de sua trajetória. Esses textos seriam oferecidos ao aluno como atividade de recuperação. Com isso, estaria definida uma metodologia que, se seguida, levaria o aluno a um desempenho adequado. Essa recomendação não pode ser implementada, dadas a inexistência de um padrão nacional de leitura e a dificuldade de atendimentos individuais.

O sistema de avaliação brasileiro consolidou-se enfatizando seus usos gerenciais, não os pedagógicos. Assim, as informações geradas pelo Saeb podem ser usadas – apenas com dificuldade – para atendimento de estudantes individuais. O crescente uso de avaliações via computador pode mudar essa realidade. Com o auxílio de ferramentas computacionais, podem ser identificadas as necessidades específicas e dar a cada aluno orientações também específicas. Isso permitiria garantir ao discente o direito de ser avaliado, ou seja, de ter suas necessidades pedagógicas identificadas e atendidas. É preciso registrar que as intervenções podem incluir ações sociais e familiares.

Avaliação de escolas e sistemas

A avaliação de escolas implica a consideração dos resultados de seus processos internos, além dos seus resultados gerais, usados para seu monitoramento – ou seja, a avaliação de escolas é muito mais abrangente que seu monitoramento, no entanto, os resultados deste devem ensejar uma reflexão interna à instituição de ensino. Para guiar o processo de avaliação de uma escola, é necessário usar um modelo conceitual como o apresentado por Soares (2012), síntese de vários existentes na literatura. A análise de cada escola é fundamental, já que um mesmo resultado – por exemplo, pouco aprendizado de alguns alunos – terá causas diferentes em escolas distintas.

Com a criação do Ideb, o Brasil passou a contar com um indicador-síntese dos resultados dos alunos de cada escola. Como se trata apenas de um indicador de resultados gerais, se ele estiver em nível baixo, como sintetizado na Tabela 2, há alunos que não aprenderam. A escola precisará buscar explicações para esse fato em seus processos internos, insumos, infraestrutura, gestão e ação dos profissionais, ou seja, descobrir quais processos internos precisam ser aperfeiçoados para que esses resultados indesejados não mais ocorram. Como o aprendizado depende de variáveis de alunos, a solução da escola deve dialogar com aquela proposta para os alunos. Essa avaliação interna não é simples, e a maioria das escolas precisa de ajuda para a realização dessa tarefa. A inexistência dessa ajuda é uma das explicações para o pouco impacto das avaliações externas na rotina dos estabelecimentos de ensino.

148

O processo de ajuda à escola para sua avaliação dos resultados encontrados é denominado na literatura educacional recente de *school quality review*. Trata-se de um comitê que, juntamente com a comunidade escolar, busca explicações e intervenções que melhorem a qualidade da escola. Dependendo de como esses comitês são organizados, podem também funcionar como estruturas de controle social. Esse é um tema ainda muito pouco considerado no debate educacional brasileiro e que precisa de respostas a perguntas como: Quem, em nome da comunidade assistida e da sociedade em geral, deve acompanhar a rotina da escola? De que maneira isso deve ser feito? Que tipo de composição esses comitês devem ter? Como os sistemas de ensino devem apoiar esses comitês?

Há exemplos de propostas nessa direção, como as realizadas no âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) – *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola* (Brasil. FNDE, 2006) – e da organização não governamental Ação Educativa (2004) – projeto *Indicadores da qualidade na educação*. Alternativamente, tem circulado muito a ideia de identificação e difusão de boas práticas. Nessa metodologia, as escolas são hierarquizadas pelo seu efeito no aprendizado dos alunos. Os processos das melhores escolas nessa métrica são descritos, com a sugestão de que sejam imitados. Falta nessa visão, entretanto, uma metodologia para levar essas experiências à situação concreta de cada escola. A literatura das escolas eficazes pode ajudar nesse sentido.

Os sistemas de ensino dos municípios e estados são atores importantes na avaliação educacional. Afinal são responsáveis, como dito na seção anterior, por

muitos processos que afetam diretamente as escolas. Hoje, entretanto, as avaliações dos sistemas de ensino ainda são a exceção.

O Saeb: conquistas e desafios

Refletir sobre as contribuições e os desafios do Saeb envolve necessariamente considerar também o Inep, a instituição responsável pela sua implementação. Ao longo dos anos, o Instituto produziu informações e estudos essenciais para orientar as ações dos governos no sentido de garantir o direito à educação. Esses sucessos devem ser reconhecidos e comemorados nestes 25 anos e devem balizar a discussão sobre os avanços necessários.

Embora o Saeb seja associado, com muita frequência, apenas a testes de aprendizado, avaliar a educação básica, como argumentado anteriormente, requer considerar também a trajetória escolar dos estudantes. Uma trajetória regular é a primeira condição e evidência de atendimento do direito à educação. Diante disso, o fato de que, no Brasil, diferentemente da maioria dos países, o Censo da Educação Básica é feito pelo mesmo órgão de governo encarregado das avaliações de aprendizado é uma característica do sistema que potencializou a ação do Inep.

A concretização do direito, entretanto, se dá apenas com o aprendizado. Assim, para monitorar o direito, é preciso saber se os estudantes conseguiram aprender o que necessitam para uma vida plena. A grande e fundamental contribuição do Saeb foi trazer a dimensão do aprendizado para o debate público. Com a introdução dos testes do Saeb, e de forma definitiva depois da criação do Ideb, a sociedade brasileira entendeu que a educação tem resultados e que direito sem resultados de aprendizado é mera utopia.

Na dimensão do debate educacional, o Saeb – ainda que apenas mais recentemente – tem divulgado muitas informações essenciais para a qualificação das medidas de aprendizado. O recente desenvolvimento de indicadores de escolas e indicadores de docentes, o projeto das Devolutivas Pedagógicas, o Portal do Ideb, os painéis dos municípios e das escolas na divulgação dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) são esforços relevantes para contextualizar social e pedagogicamente os resultados de aprendizado e torná-los mais úteis.

Ao longo dos anos, o Saeb usou, para expressar a proficiência dos alunos nos testes, uma mesma escala que permitiu a comparação dos resultados de um ciclo com os de outros ciclos. Com isso, observaram-se avanços principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental.

Ao lado de todos esses resultados positivos e sólidos, há vários desafios.

As atividades de medição do desempenho foram sempre apresentadas pelo Inep como de avaliação externa. O uso sistemático da palavra “avaliação” no Saeb eclipsou a importante função de monitoramento do direito à educação que ele viabilizou. A resistência que a atividade de avaliação enfrenta, principalmente nos meios acadêmicos da área de educação, criou uma barreira à aceitação de um uso cidadão, não gerencial das mesmas informações. Equivocadamente, para muitos, as

informações de aprendizado só têm utilidade para funções de controle e responsabilização da escola.

O Saeb estacionou em um modelo de medida do aprendizado com uso exclusivo de testes de múltipla escolha. Claro que a forma de organização dos testes influencia o ensino, principalmente depois que muitos estados da Federação organizaram sistemas próprios de avaliação, na mesma linha do Saeb. No entanto, um projeto pedagógico não pode pretender que a evidência de aprendizado seja produzida apenas com testes de múltipla escolha, os quais dificilmente incluem questões que exigem habilidades de ordem cognitiva mais alta. De forma particular, a ausência de testes da capacidade de escrita na língua portuguesa é especialmente prejudicial.

Um grande desafio para o sistema educacional, já colocado pelo PNE, dando consequência ao estabelecido pelo art. 210 da Constituição, é a explicitação dos direitos de aprendizagem. Hoje, as especificações desses direitos são as matrizes do Saeb e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), repetidas pelo menos na maior parte das orientações dos sistemas estaduais e municipais de avaliação. Assim o direito à educação, como direito de aprender, não tem no limite uma base que permita sua verificação. O sistema de avaliação deve seguir e se orientar pela base nacional comum.

Além da especificação do que deve ser aprendido, é preciso definir o nível desse aprendizado. Isso também deve ser feito para atender ao PNE. Alguns estados brasileiros, usando a mesma escala do Saeb, tomaram essa decisão, usando quatro níveis: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. A escolha do nível que caracteriza um desempenho abaixo do básico é mais consensual e por isso foi usada para a construção da Tabela 1. O estabelecimento de níveis é importante para a definição de intervenções pedagógicas, por exemplo, atividades de recuperação são necessárias para alunos classificados no nível abaixo do básico, pois estes não aprenderam o que deviam, precisam de uma nova chance. Os alunos do nível básico adquiriram conhecimentos e habilidades em um nível superficial, precisando, assim, de atividades de reforço. Já os alunos do nível adequado podem ter oportunidades de aprofundamento, e os do nível avançado devem ser colocados diante de desafios cognitivos. A existência desses padrões não implica nenhuma padronização nas formas de organizar o ensino, que deve atender às especificidades de seus alunos.

Como consequência da definição dos níveis, o Saeb teria, quase naturalmente, uma forma de comunicação pedagógica de seus resultados. Isso foi feito na divulgação dos resultados da ANA. A realidade caminhou em sentido inverso. O Saeb e depois a Prova Brasil ficaram longos anos sem produzir relatórios de cunho mais pedagógico, reforçando a percepção de que suas finalidades não eram pedagógicas.

Há uma grande demanda na sociedade por conhecimento da realidade educacional. Por isso, grupos privados e organizações do terceiro setor têm investido nessa direção. Assim, o Saeb tem ainda muitas oportunidades de se comunicar melhor com a sociedade e garantir seu protagonismo nessa área, o que é natural, já que é esse sistema que produz os dados.

O grande desafio para o Saeb é a formação de pessoal para as muitas tarefas de avaliação, principalmente aquelas de interação com as escolas. Diante da

dificuldade de diálogo com as universidades, apenas muito lentamente estão surgindo oportunidades de treinamento na área de avaliação com o enfoque no Saeb. Merecem destaque as iniciativas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mediante o mestrado profissional em avaliação. Mas muito mais é necessário. De forma similar ao que o IBGE fez com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas e a Escola Superior de Administração Pública, urge a criação de uma estrutura de formação de pessoal dentro do Saeb. Essas pessoas teriam a formação acadêmica para, diante do fracasso escolar de alunos, propor, com a participação da escola e do respectivo sistema, as intervenções necessárias.

A medida de resultado tem importância crucial para o monitoramento e pode ser usada para decisões gerenciais. No entanto, para decisões pedagógicas, muito mais é necessário. O Saeb precisa ter no seu bojo ações estruturadas em uma teoria de mudança, que indiquem as ações essenciais para mudar o sistema, a escola e oferecer mais aos alunos.

Finalmente, depois de 25 anos e considerando o grande desenvolvimento ocorrido nos estados e em muitos municípios, a avaliação de escolas deve ser feita mediante parceria mais estreita entre os entes da Federação. O Censo da Educação Básica é ilustrativo. São muitos sistemas de coleta feitos para atender às necessidades dos estados, mas todos geram a informação que o sistema nacional deve ter.

Referências Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA. *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf>.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. S. Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-703, jul./set. 2014.

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>.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Diretoria de Assistência a Programas Especiais. Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. 3. ed. Brasília: FNDE, Dipro, 2006.

BROOKE, N.; ALVES, M. T. G.; OLIVEIRA, K. M. *Avaliação da educação básica: experiência brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

LIMA, J. F. (Org.). *Educação municipal de qualidade: princípios da gestão estratégica para secretários e equipes*. São Paulo: Moderna, 2014.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. In: SOUZA, A. D. M. E. (Ed.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 174-204.

SOARES, J. F. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – Idesp: bases metodológicas. *São Paulo Perspectivas*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SOARES, J. F. Qualidade da educação: qualidade das escolas. In: OLIVEIRA, M. A. T. et al. (Org.). *A qualidade da escola pública no Brasil*. Belo Horizonte: Mazza, 2012. p. 75-96.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, set. 2013.

SOARES NETO, J. J. et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, abr. 2013.

152

José Francisco Soares, doutor em Estatística pela University of Wisconsin (Madison) e pós-doutor em Educação pela University of Michigan (Ann Arbor), é pesquisador do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game – FAE-UFMG). Foi presidente do Inep de fevereiro de 2015 a fevereiro de 2016.

francisco.soares.ufmg@gmail.com

Recebido em 18 de abril de 2016

Aprovado em 6 de junho de 2016