

# A instituição do Saeb: marco dos programas de avaliação externa no campo da política educacional brasileira

Ana Paula de Matos Oliveira Rocha

BONAMINO, Alicia C. de. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. 192 p. (Coleção Educação e Sociedade).

Os programas de avaliação externa conduzidos pelos governos federal, estaduais e municipais possuem um papel relevante para a orientação da política educacional contemporânea e, portanto, têm ocupado lugar central nas agendas dos gestores públicos. Não por um acaso, esta temática tem sido alvo de vários estudos acadêmicos; todavia, não é fácil encontrar publicações oficiais ou estudos que contextualizem a primeira experiência de avaliação externa no Brasil, a qual foi precursora dos programas avaliativos atuais.

*Tempos de avaliação educacional*, de Alicia Catalano de Bonamino, doutora em Educação e professora do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), após treze anos de sua primeira edição, ainda pode ser considerada a obra mais completa e sistematizada até então publicada sobre o intrincado processo que deu origem à primeira experiência de avaliação externa no Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A autora apresenta uma detalhada e rica análise, com citações de fontes primárias, do processo de institucionalização do Saeb, oferecendo uma diversidade de informações que permitem ao leitor ter subsídios para melhor compreender e tecer relações fundamentadas entre o campo da avaliação e o das políticas educacionais.

A obra está dividida em seis capítulos, distribuídos em pouco mais de 190 páginas e se constitui no resultado do estudo empreendido pela autora. No primeiro capítulo, intitulado "Antecedentes internacionais do Saeb: as primeiras pesquisas de levantamento e seus desdobramentos políticos e sociológicos", é apresentado o cenário sociopolítico das pesquisas e levantamentos do tipo *survey* realizados entre

os anos 1950 e 1970 no âmbito internacional, com destaque para os Estados Unidos da América, com o *Relatório Coleman*, e para a Inglaterra, com o *Relatório Plowden*. A autora debate que a presença de políticas de bem-estar social nos países desenvolvidos no período pós-Segunda Guerra Mundial propiciou o fortalecimento de distintos campos da sociologia, como os que abordam as desigualdades educacionais, as teorias da reprodução social e a nova sociologia. Tais campos de conhecimento, apesar de suas diferenças teóricas e das críticas recebidas, reconheciam que as desigualdades no desempenho escolar atingiam de forma maciça as crianças das camadas populares. Diante da contribuição desses levantamentos, foi apontada a necessidade de estudar conjuntamente as relações entre o desempenho escolar e os fatores a ele associados.

No fechamento desse capítulo, a autora sublinha a possibilidade de o Saeb ter dialogado com essas experiências de pesquisa para fins de sua instauração, sendo ele “herdeiro do legado” dos *surveys* realizados no período pós-Guerra.

O segundo capítulo tem como título “Antecedentes do Saeb no Brasil”, e contextualiza a trajetória do País nas pesquisas sociais e educacionais desde os anos 1950 até o final dos anos 1990. O debate empreendido possibilita compreender o papel que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) desempenha atualmente no desenvolvimento das avaliações educacionais, uma vez que apresenta as suas contribuições no decorrer de mudanças no cenário político e as rupturas em seu arranjo institucional. O então Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos recebe destaque da autora pela força que imprimiu nas pesquisas educacionais nos anos 1950 e 1960, uma vez que possibilitou o desenvolvimento mais estável dos *surveys* e de pesquisas, sobretudo durante a gestão de Anísio Teixeira, entre 1952 e 1964, que configurou o perfil da produção desenvolvida pelo órgão. Dentre as marcas que esse educador deixou no Inep, a autora sublinha o compromisso de estabelecer uma relação entre a produção de pesquisa na área das ciências sociais e a ação política no campo educacional, numa perspectiva regionalizada. A criação, em 1955, do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e dos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais (CRPEs) é apontada como um importante marco, pois tais centros conferiram subsídios mais sólidos para a implementação das políticas educacionais. A autora discorre sobre as contribuições das pesquisas realizadas nesses Centros para a consolidação do campo de registros estatísticos e pesquisas sobre a realidade educacional e a articulação que Anísio Teixeira promoveu de intelectuais brasileiros com estrangeiros e organismos internacionais. Para a autora, esses contatos visavam buscar novas parcerias e aprendizagem, bem como revelar uma continuidade com as tendências internacionais em termos de orientação da pesquisa, seus métodos e objetos de conhecimento.

Dentre as experiências de pesquisa citadas pela autora, cabe destacar uma das realizadas nos anos 1980, tendo em vista que inspirou, de certa maneira, a elaboração do sistema de avaliação brasileiro. Trata-se da pesquisa desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas (FCC), pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) e pela Universidade Federal do Ceará (UFC) sobre a avaliação do rendimento escolar dentro do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural-NE).

A autora possibilita ao leitor perceber que não há uma linearidade na instauração de um programa de avaliação, apresentando uma detalhada discussão sobre a reestruturação da gestão educacional e das atribuições do Estado para com a educação na década de 1990, além de apontar acontecimentos políticos e estudos que possibilitaram a configuração do primeiro sistema nacional de avaliação brasileiro associado aos processos de descentralização e melhoria da qualidade do ensino.

O terceiro capítulo, que tem por título "O processo de institucionalização do Saeb", apresenta com riqueza de detalhes as várias iniciativas do governo federal no decorrer da criação e institucionalização do Saeb. A autora realiza a discussão com base em informações coletadas em documentos e projetos oficiais relativos a cada um dos ciclos de aplicação da avaliação, entre os anos de 1988 e 1997, e em entrevistas que realizou com gestores públicos e técnicos envolvidos com os trabalhos do Saeb.

A partir da leitura deste capítulo, a autora nos privilegia com a descrição das articulações realizadas entre diversos atores institucionais e individuais que colaboraram para a criação do Saeb. Estiveram envolvidos diretamente nos trabalhos deste Sistema professores e técnicos das redes públicas de ensino, representantes de fundações que possuíam experiência na área da avaliação educacional – com destaque para a Fundação Carlos Chagas –, técnicos do Banco Mundial, especialistas e representantes de demais instâncias políticas ou administrativas do Estado.

Na exposição realizada, cabe anteciper ao leitor parte da discussão sobre a criação do Saeb, de maneira a convidar à leitura com o propósito de se conhecer a riqueza de detalhes que Bonamino compartilha em seu livro. Diante dos vários fatos apresentados, a autora aponta que o início do Saeb está relacionado com uma demanda do Banco Mundial às autoridades brasileiras para o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação a fim de conhecer os impactos do Programa de Educação Básica para o Nordeste, conhecido como Projeto Nordeste – Segmento Educação (VI acordo MEC/Bird), coordenado pela então Secretaria Nacional de Educação Básica do Ministério da Educação (Seneb/MEC). Por sua vez, essa demanda foi ao encontro de pequenas iniciativas realizadas no âmbito do MEC diante do interesse já existente do órgão em implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação. Nesse contexto, em 1988, sem contar com empréstimos financeiros externos, o MEC criou o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep) e realizou uma aplicação-piloto nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar a pertinência e a adequação dos instrumentos e dos procedimentos do sistema. Com a falta de verbas para dar seguimento ao projeto de avaliação, em 1990 foi realizada a primeira aplicação formal do já denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que contou com alocação de recursos da Seneb/MEC, apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), além de estímulo por parte do senador João Calmon.

É possível perceber a atenção de Bonamino na apresentação dos diversos arranjos institucionais para a viabilização da audaciosa proposta do Saeb, ressaltando que existiu uma "paternidade dos agentes internos sobre este sistema de avaliação"

(p. 94). Isso porque, apesar das propostas do Banco Mundial, houve um esforço dos técnicos do MEC na defesa de um desenho organizacional descentralizado para a realização do Saeb, que contaria com um conselho diretor constituído por representantes do Ministério e das secretarias de educação estaduais e municipais que supervisionariam e assegurariam a integração entre avaliação e formulação de políticas públicas. Essa estrutura defendida pelos técnicos do MEC se manteve nos dois primeiros ciclos do Saeb, em 1990 e 1993, e visava a um desenho menos subordinado ao MEC, institucionalizando as equipes locais. A partir de 1992, o Saeb ficou sob a responsabilidade do Inep, o que não afetou a estrutura descentralizada proposta, ficando a análise dos resultados sob a responsabilidade das secretarias de educação municipais e estaduais. A oficialização do Saeb, por sua vez, ocorre em 1994, por meio da Portaria nº 1.795.

No decorrer deste capítulo, a autora transita pelos ciclos do Saeb. O de 1995, ante a mudança de governo, demarcou o novo desenho institucional e operacional do Sistema, que passou a terceirizar parte dos processos e ficando as secretarias de educação apenas como apoio logístico na fase de aplicação dos instrumentos. No ciclo de 1997, ano em que o Inep se torna uma autarquia federal, houve a retomada de alguns processos pelo Instituto, e a autora destaca a criação interna do Banco Nacional de Itens. Bonamino finaliza a seção com uma comparação entre o Inep dos anos 1990 e o Inep do tempo de Anísio Teixeira, registrando a relevância de se recuperar alguns traços da experiência deste órgão quando da gestão do educador.

Nos capítulos quatro, intitulado “Os instrumentos do Saeb (1988-1993)”, e cinco, “Os instrumentos do Saeb nos ciclos de 1995 a 1997”, a autora, a partir de suas análises de documentos oficiais, bem como dos depoimentos de diferentes atores envolvidos nos trabalhos do Saeb, buscou identificar os conflitos e as dinâmicas presentes no campo da avaliação e na definição do que e como avaliar, atentando para os reflexos desses acontecimentos nas tendências firmadas nos instrumentos contextuais e cognitivos utilizados pelo Sistema.

Esses capítulos apresentam detalhes relacionados ao desenho de cada um dos ciclos debatidos – a saber, 1990, 1993, 1995 e 1997 –, apresentando os atores envolvidos no delineamento, público-alvo, redes de ensino participantes, construção das primeiras matrizes de referência, metodologias e instrumentos utilizados. Com relação aos ciclos de 1995 e 1997, cabe frisar que são considerados como marco de uma nova fase dentro do campo dos estudos de avaliação e do próprio Saeb. Em seu debate, a autora buscou identificar as referências que foram privilegiadas na construção dos instrumentos contextuais e cognitivos e se orientou pela hipótese de que, para a elaboração dos testes de desempenho dos estudantes nesses ciclos, o Sistema priorizou dimensões da cultura escolar em detrimento de condicionantes de ordem socioeconômica e cultural. Dentre as críticas que tece à configuração dada ao Saeb, está o fato de não terem sido levados em conta os antecedentes deixados pelas pesquisas de levantamento em educação e pelas teorias sociológicas para se compreender os complexos nexos envolvidos na relação entre desigualdades educacionais e desigualdades sociais, de maneira a abarcar as inúmeras dimensões em torno do desempenho dos estudantes.

O capítulo seis apresenta as “Considerações finais”, em que é feita uma sistematização dos debates empreendidos no decorrer da obra e um balanço dos principais achados do estudo. Sem pretender esgotar as análises possíveis, a autora reitera sua ponderação de que o arranjo institucional centralizado do Saeb afetou a capacidade de o Inep contribuir para a prestação de assistência técnica às secretarias de educação estaduais e municipais. Além disso, não tem possibilitado que o Saeb seja relevante para gestores escolares, professores e pesquisadores, nem prospectivo de pesquisas e políticas educacionais que visem contribuir para melhor compreender ou mudar os diagnósticos realizados.

Por fim, ressalte-se que o livro analisado representa um material indispensável para todos aqueles que atuam no campo da avaliação educacional ou que buscam compreender os princípios e objetivos do Saeb. As informações propiciadas por Bonamino contribuem para uma reflexão sobre um dos principais projetos do educador Anísio Teixeira, que era o de ultrapassar o “censo estatístico” para analisar qualitativamente a educação em seus “processos, métodos, práticas, conteúdo”, com o intuito de compreender as particularidades de uma dada realidade e colaborar, por meio de estratégias e políticas, para seu aperfeiçoamento ou mudança.

---

Ana Paula de Matos Oliveira Rocha, pedagoga, mestre em Educação e doutoranda do programa de pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), é técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

[annapmatos@gmail.com](mailto:annapmatos@gmail.com)

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 11 de maio de 2016