

# Por uma avaliação do Estado-avaliador

Adriano Souza Senkevics

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007. 224 p. (Coleção Educação Contemporânea).

Instituído na década de 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é a expressão da conjugação da “medida-avaliação-informação” para a regulação da educação básica no Brasil, efetuada de modo centralizado pelo governo federal. Em paralelo ao fato de ter inaugurado, em âmbito nacional, a perspectiva da avaliação educacional como estratégia de gestão pública, as transformações pelas quais o Saeb passou representam o processo de consolidação do Estado-avaliador na sociedade brasileira.

A análise acima é de Dirce Nei Teixeira de Freitas, na obra *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*, fruto de sua tese de doutorado. Publicada em 2007, a obra traz uma retrospectiva da concepção do complexo “medida-avaliação-informação”, desde meados do século passado, como a base para a construção de um aparato estatal voltado à avaliação e à regulação da educação básica. Embora sua análise seja centrada no período de 1988 a 2002, são frequentes as menções às iniciativas que o antecederam. Em decorrência disso, o que se apresenta, por fim, é uma narrativa, com alto teor analítico, das bases históricas e políticas do que, desde a década de 1990, se conhece como Saeb.

Nesta resenha, abordaremos cada um dos três capítulos da obra separadamente: no primeiro, a autora apresenta um histórico da emergência da “medida-avaliação” no Brasil desde meados do século 20. No segundo, discute-se a instituição desses dois elementos como produtores de informações educacionais no campo das políticas

públicas, em paralelo à consolidação da avaliação em larga escala no País. Por fim, o terceiro capítulo parte das reconstruções históricas empreendidas nos dois primeiros para centrar-se, mais especificamente, na instituição de um Estado-avaliador.

Logo de início, Freitas desmente a tese de que o interesse pela avaliação para fins de governança da educação nacional teria sido inaugurado nos anos de 1990, momento em torno do qual as primeiras iniciativas de avaliação educacional em âmbito federal foram institucionalizadas. Em contrapartida, a autora cita indícios de que há mais de meio século já se esboçava a avaliação como uma ferramenta de gestão educacional. No entanto, tais iniciativas, que datam da década de 1930, não necessariamente se traduziam nos testes padronizados que conhecemos atualmente, e sim no fortalecimento dos elementos precursores desses sistemas: a geração de medidas quantitativas, tratadas com o uso da estatística, para a produção de informações educacionais.

Foi nessa mesma época que se começou a instituir no Brasil a pesquisa e o planejamento educacional, atividades que contaram com várias ações promovidas pelo governo federal, dentre as quais a criação do Inep. Desde então, começa a se esboçar o interesse pela avaliação educacional, como se constata na visão de Lourenço Filho, para quem a medição mostrava-se importante para orientar o trabalho educativo e reduzir o arbítrio e a fantasia. Da mesma forma, Anísio Teixeira, em 1952, declarou suas intenções à frente do Inep no sentido de “medir a eficiência ou ineficiência de nosso ensino” por meio de parâmetros objetivos que permitissem a geração de medidas e de “julgamentos válidos”.

A essa perspectiva somou-se o contexto político pelo qual passava o Brasil. Entre 1950 e 1963, explica Freitas, imperou a noção de que a modernização da Nação perpassava pela reconstrução da educação nacional. Para tanto, “medir”, “avaliar” e “informar” foram vistos como cruciais para a produção de diagnósticos e a orientação de intervenções político-pedagógicas. Em seguida, durante o regime militar, teria preponderado uma lógica técnica e econômica que, embora menos interessada na promoção da autonomia no setor da educação, viu na conjugação da “medida-avaliação” um meio de racionalizar, tutelar e centralizar o planejamento e a ação educacional. Pouco depois, na primeira metade da década de 1980, investia-se na criação de uma cultura de avaliação, explorada mais adiante.

Contou também para a adoção da “medida-avaliação” como política de Estado o amadurecimento do sistema educacional, para o qual diferentes noções de qualidade foram mobilizadas ao longo do século 20. Se, em um primeiro momento, uma educação de qualidade implicava, sobretudo, garantir o acesso e a permanência de crianças e jovens nas escolas, foi na virada da década de 1980 para a de 1990 que outras questões tornaram-se imperativas, em particular o aprendizado dos estudantes como uma variável indispensável para a mensuração da qualidade da educação (Oliveira; Araújo, 2005).

Esse contexto favoreceu o florescimento das avaliações em larga escala como uma importante ferramenta de gestão e, assim, conferiu aos testes padronizados maior centralidade no campo das políticas educacionais. Não por acaso, foi na década

de 1980 que surgiram as experiências estaduais de avaliação educacional. Estas, por sua vez, ainda que não possam ser consideradas as precursoras do Saeb, ao menos prepararam o terreno para o que viria a ser estabelecido como um sistema nacional de avaliação da educação básica.

No capítulo seguinte, Freitas discorre sobre um conjunto de processos que culminaram na instituição da “medida-avaliação-informação” como meio de regulação da educação básica, a começar por uma análise das bases legais de tal fenômeno. A esse respeito, são apresentados os marcos constitucionais, expressos, por exemplo, nos artigos 206 e 214 da Constituição Federal de 1988 – que tratam, respectivamente, da “garantia de padrão de qualidade” e da “melhoria da qualidade do ensino” e, portanto, remetem à necessidade de avaliar essa almejada qualidade – e normas infraconstitucionais, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996). No entanto, antes mesmo da promulgação dessa lei, um número de dispositivos legais, expressos em medidas provisórias editadas pelo governo federal, já havia tornado possível regulamentar o Saeb, em operação desde 1990. A partir dos elementos apresentados, Freitas resume que “a força normativa da avaliação em larga escala foi condicionada pelo desafio de reformar a gestão dos sistemas de ensino nos marcos de uma nova regulação estatal, sendo esta conformada por um federalismo regido por uma lógica pragmática” (p. 120).

Em paralelo às ações de regulamentação, entrou em cena um rearranjo institucional que criava e sustentava as condições necessárias para consolidar um sistema nacional de avaliação. Primeiramente, essa reforma operou por uma reestruturação do Ministério da Educação (MEC), que culminou na criação da Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (Sediae) pelo Decreto nº 1.917/1996. Pouco depois, a Secretaria foi incorporada ao Inep, em meio a um conjunto de ações que envolveu a elevação do Instituto ao *status* de autarquia federal, por meio da Lei nº 9.448/1997, com finalidades voltadas para o planejamento, organização e execução de um sistema de informações, estatísticas e avaliações educacionais. Com essas medidas, criaram-se “as condições institucionais e tecnoburocráticas necessárias à construção do complexo de regulação ‘medida-avaliação-informação’ educacional”, nas palavras de Freitas (p. 103).

Para entender esses elementos sob a perspectiva da regulação estatal, é essencial abordar algumas das alterações pelas quais o Saeb passou ao longo desse processo. No início, havia a expectativa de que as redes municipais e estaduais se apropriassem da avaliação educacional, atuando de maneira proativa na interpretação e na disseminação de seus resultados. Não por menos, até o ano de 1994, equipes vinculadas às secretarias de educação, nos próprios entes federados, realizavam a aplicação, o tratamento e a análise de dados. Porém, a partir do momento em que se passou a adotar a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para análise dos resultados, em 1995, “perdeu-se o horizonte do estabelecimento de uma cultura avaliativa que tinha como pilar de sustentação a formação de competência avaliativa descentralizada.” (p. 109). Em outras palavras, investiu-se em um *know-how* centralizado, de modo a reduzir a participação dos entes federados e aumentar o caráter exógeno da avaliação.

Levando em consideração a instituição do complexo “medida-avaliação-informação” no âmbito do Estado central, o terceiro e último capítulo traz evidências e reflexões acerca da consolidação de um Estado-avaliador. De inspiração gramsciana, a noção de “Estado-avaliador” remete aos escritos do cientista social britânico Guy Neave, interessado em compreender a transição de uma regulação burocrática centralizada para outra que conjuga formas de controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação de suas instituições. Nota-se de antemão que o conceito de “avaliador” aqui adotado é amplo, tendo suas fronteiras sobrepostas à própria noção de “regulação”, que no bojo desse debate ganha relevância.

Na visão da autora, a ascensão do Estado-avaliador no Brasil se expressa de diferentes maneiras, dentre as quais citamos: a adesão subnacional à regulação avaliativa, que, de 1992 a 2002, resultou na iniciativa de nove unidades federativas de construir seus próprios sistemas de avaliação educacional, tendo como principal referência o Saeb; a utilização dos resultados das avaliações para induzir modificações nas práticas docentes, na gestão escolar e na formação de professores; o estabelecimento de “uma rede de avaliação da educação básica” a partir de 2003, com o objetivo de capacitar atores educacionais para conceber, executar e aplicar seus próprios testes em larga escala (inclusive com repasses de recursos da União para alimentar tais programas); e a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 1998 e sua rápida e crescente utilização pelas universidades e, posteriormente, por programas federais.

Em conjunto, essas medidas têm operado no sentido de instituir uma lógica moderna – uma “nova arte” – de gestão pública, em conformidade com a emergente governança política internacional. Nesse contexto, a cultura de avaliação estaria calcada na conjugação de medidas e informação para implantar uma “pedagogia de regulação de desempenho”, investir no padrão do “erro mínimo”, instaurar uma ótica estratégica gerencial e induzir e tutelar a participação dos envolvidos. No entendimento de Freitas, trata-se menos de uma reforma de Estado e mais, em particular, de uma série de modificações na administração pública. Como resultado disso, houve um “rearranjo institucional e administrativo estratégico para que o projeto de modernização conservadora da sociedade brasileira lograsse ser hegemônico no País” (p. 193).

Conforme se viu, Freitas dedica boa parte da obra para desenvolver o argumento de que a avaliação da educação básica, ao longo da década de 1990, passaria a ganhar uma centralidade na política educacional, a ponto de se tornar uma ferramenta de regulação estatal sobre os sistemas de ensino. Essa regulação, pelo que se depreende a partir da leitura, dar-se-ia pela geração de medidas que, monitoradas ao longo do tempo, deslocariam o sentido de qualidade da educação, trazendo para a gramática educacional termos como “eficácia” e “eficiência” para se pensar o desempenho dos sistemas de ensino. Porém, há de se questionar o quanto os sistemas de avaliação educacional que se desenvolveram entre 1988 e 2002 teriam concretizado, de fato, uma avaliação com caráter regulatório.

Com o advento da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc/Prova Brasil) em 2005, o Saeb foi intensamente reformulado. De uma avaliação amostral

do ensino fundamental e médio, para fins de diagnóstico da qualidade do aprendizado dos estudantes de escolas públicas e privadas em língua portuguesa e matemática, passou-se para um sistema composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manteve as características originais do Saeb, e a Anresc/ Prova Brasil, uma avaliação censitária dos estudantes do 5º e do 9º anos do ensino fundamental público.

Após essa reformulação, o caráter regulatório da avaliação educacional foi intensificado, haja vista que o Saeb passou a fornecer medidas e informações educacionais também em nível municipal e escolar. Essa alteração na escala da avaliação significou, em outras palavras, que o Estado passou a dispor de dados sobre cada uma das unidades avaliadas. Mais do que um acréscimo na quantidade de informações geradas, isso representou uma transformação qualitativa na maneira de entender e lidar com a avaliação educacional no País. Exemplo disso é a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, a qual só foi possível pela instituição da Prova Brasil dois anos antes. Por meio desse indicador, introduziram-se, em âmbito federal, os princípios da responsabilização educacional, expressos nas metas estipuladas com base em seus valores. Ora, o que seria essa definição de metas, acompanhadas por um monitoramento individual das unidades escolares, senão uma regulação estatal que se desconhecia até esse momento – ou, nos dizeres da autora, um “controle externo e remoto efetuado pelo Inep/MEC”? (Freitas, 2013, p. 74).

Em vista disso, trata-se de um esforço de reflexão aplicar a discussão empreendida por Freitas para o período que se inaugurou após a implantação da Prova Brasil e do Ideb: será que o papel desse Estado-avaliador teria sido reinventado a partir de 2005? Ou será que tais mudanças foram uma consequência natural do movimento descrito pela autora? Que outras consequências a ênfase sobre a regulação educacional com base nas avaliações ensejou no Brasil? Que perspectivas se abriram desde então?

Hoje, mais de 25 anos após a constituição do Saeb, é o momento de repensar essa avaliação no atual contexto das políticas educacionais. Para isso, contam não apenas a experiência acumulada por pesquisadores, educadores e gestores no trato das avaliações em larga escala, mas também a aprovação de marcos legais, tais como o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que têm colocado em pauta outros referenciais para se pensar o dito Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em especial no que tange aos indicadores contextuais e à avaliação institucional.

É hora de avaliar o Estado-avaliador. Se, para tal ofício, a obra de Dirce Nei Teixeira de Freitas nos brinda com uma profundamente analítica e densa reconstrução histórica, as respostas para os desafios que se colocam na atualidade dependerão da reflexão, do engajamento e da atuação de todos aqueles dispostos a repensar os rumos da avaliação educacional no Brasil em prol da participação social e do fortalecimento da democracia.

## 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. Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 1996. Seção 1, p. 9213. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1917.htm)

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. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 mar. 1997. Seção 1, p. 5197. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L9448.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9448.htm)>.

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*, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, A.; GATTI, B.; TAVARES, M. R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 70-96. v. 1.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

---

Adriano Souza Senkevics, mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pesquisa realizado na Universidade de Sydney (USyd), Austrália, é pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

[adriano.senkevics@inep.gov.br](mailto:adriano.senkevics@inep.gov.br)

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 11 de maio de 2016