

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos

João Luiz Horta Neto
Rogério Diniz Junqueira
(Organizadores)

25
anos

República Federativa do Brasil

Ministério da Educação (MEC)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

erberto

COMITÊ EDITORIAL

Marília Gouvea de Miranda (UFG/FE) – Coordenadora

Ana Luiza Bustamante Smolka (Unicamp)

Bianca Salazar Guizzo (Ulbra)

Carlos Humberto Alves Corrêa (Ufam)

Jacques Therrien (UFCE/Faced)

Marcelo Andrade (PUC-Rio)

CONSELHO EDITORIAL

Nacional:

Alceu Ravello Ferraro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Ana Maria Saul – PUC-SP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Bernardete Angelina Gatti – FCC – São Paulo, São Paulo, Brasil

Carlos Roberto Jamil Cury – PUC-MG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Celso de Rui Beisiegel – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Cipriano Luckesi – UFBA – Salvador, Bahia, Brasil

Clarissa Baeta Neves – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Delcele Mascarenhas Queiroz – Uneb – Salvador, Bahia, Brasil

Guacira Lopes Louro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Jader de Medeiros Britto – UFRJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Janete Lins de Azevedo – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

Leda Scheibe – UFSC – Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

Luiz Carlos de Freitas – Unicamp – Campinas, São Paulo, Brasil

Magda Becker Soares – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Marta Kohl de Oliveira – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Miguel Arroyo – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Nilda Alves – UERJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves Silva – UFSCar – São Carlos, São Paulo, Brasil

Rosa Helena Dias da Silva – Ufam – Manaus, Amazonas, Brasil

Rosângela Tenório Carvalho – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

Internacional:

Almerindo Janela Afonso – Universidade do Minho – Minho, Braga, Portugal

Carlos Alberto Torres – University of California – Los Angeles (UCLA), EUA

Carlos Pérez Rasetti – Universidad Nacional de la Patagonia Austral –
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Domingos Fernandes – Universidade de Lisboa – Lisboa, Portugal

Guiselle M. Garbanzo Vargas – Universidad de Costa Rica – San José, Costa Rica

Izabel Galvão – Universidade de Paris 13 – Paris, França

Juan Carlos Tedesco – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIPÉ/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

Margarita Poggi – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIPÉ/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

Sistema de Avaliação
da Educação Básica
(Saeb): 25 anos

João Luiz Horta Neto
Rogério Diniz Junqueira
(Organizadores)

o
r
t
o
e
n
e
r
o

 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Assessoria Técnica de Editoração e Publicações

Clara Etiene Lima de Souza | clara.souza@inep.gov.br

Roshni Mariana de Mateus | roshni.mateus@inep.gov.br

Editoria Executiva

Rosa dos Anjos Oliveira | rosa.oliveira@inep.gov.br

Valéria Maria Borges | valeria.borges@inep.gov.br

Apoio Administrativo Luana dos Santos

Revisão

Português Aline Ferreira de Souza

Amanda Mendes Casal

Elaine de Almeida Cabral

Josiane Cristina da Costa Silva

Mariana Fernandes dos Santos

Marina Alvarenga do Rêgo Barros

Espanhol Valéria Maria Borges

Inglês Andreza Jesus Meireles

Normalização Bibliográfica Aline do Nascimento Pereira

Clarice Rodrigues da Costa

Elisângela Dourado Arisawa

Projeto Gráfico Marcos Hartwich

Diagramação e Arte-Final José Miguel dos Santos

Tiragem 2.000 exemplares

Em Aberto online

Gerente Operacional Lilian dos Santos Lopes

Editoria

Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED)

Assessoria Técnica de Editoração e Publicações

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo - Brasília-DF – CEP: 70610-908

Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 - editoracao@inep.gov.br - <http://www.emaberto.inep.gov.br>

Distribuição Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED)

Assessoria Técnica de Editoração e Publicações

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo - Brasília-DF – CEP: 70610-908

Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 - editoracao@inep.gov.br - <http://www.emaberto.inep.gov.br>

EM ABERTO: é uma revista monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidos neste periódico são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Indexada em: Bibliografia Brasileira de Educação (BBE)/Inep

Edubase/Unicamp

Latindex

OEI

Avaliada pelo Qualis/Capes: Educação – B1

Interdisciplinar – B1

Publicado *online* em setembro de 2016.

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1,
(nov. 1981-). – Brasília : O Instituto, 1981- .

Irregular. Irregular até 1985. Bimestral 1986-1990.

Suspensa de jul. 1996 a dez. 1999.

Suspensa de jan. 2004 a dez. 2006

Suspensa de jan. a dez. 2008

Semestral de 2010 a 2015

Quadrimestral a partir de 2016

Índices de autores e assuntos: 1981-1987, 1981-2001.

Versão eletrônica (desde 2007): <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

ISSN 0104-1037 (impresso) 2176-6673 (*online*)

1. Educação – Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

sumário

apresentação

João Luiz Horta Neto (Inep)	
Rogério Diniz Junqueira (Inep)	15

enfoque

Qual é a questão?

Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos
da avaliação da educação básica

João Luiz Horta Neto (Inep)	
Rogério Diniz Junqueira (Inep)	
Adolfo Samuel de Oliveira (Inep)	21

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

Governando por números: os grandes inquéritos
estatísticos internacionais e a construção de uma
agenda global nas políticas de educação

António Teodoro (Universidade Lusófona, Portugal)	41
--	-----------

O tema da avaliação educacional na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996	
Cândido Alberto Gomes (UCB).....	53
Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios	
Maria Inês Pestana (Banco Central do Brasil)	71
O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002	
Maria Helena Guimarães de Castro (Unicamp).....	85
A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas	
Reynaldo Fernandes (USP)	99
A evolução do Saeb: desafios para o futuro	
Alicia Bonamino (PUC-Rio)	113
A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa	
Luiz Carlos de Freitas (Unicamp).....	127
O direito à educação no contexto da avaliação educacional	
José Francisco Soares (UFMG)	141
O Sistema de Avaliação da Educação Básica e suas repercussões em teses e dissertações no período de 2005 a 2015: um tratamento inicial	
Pâmela Felix Freitas (USP)	
Valéria Siqueira (USP)	
Ocimar Munhoz Alavarse (USP)	153

espaço aberto

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.

As origens do Saeb

Julio Jacobo Waiselfisz (Flacso) entrevistado por

João Luiz Horta Neto (Inep)

177

resenhas

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

Ana Paula de Matos Oliveria Rocha (Inep) **197**

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).

Por uma avaliação do Estado-avaliador

Adriano Souza Senkevics (Inep) **203**

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

Por um alargamento da qualidade educacional: um olhar retrospectivo para as avaliações em larga escala no Brasil

José Roberto de Souza Santos (Inep)
Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)..... **209**

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete; TAVARES, Marialva R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1, 192 p.

As avaliações em larga escala no Brasil: consequências para as redes de ensino, para o currículo e para a formação de professores

Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)
José Roberto de Souza Santos (Inep) **217**

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2, 296 p.

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre avaliação da educação básica

João Luiz Horta Neto (Inep)
Rogério Diniz Junqueira (Inep) **223**

números publicados **229**

summary

presentation

João Luiz Horta Neto (Inep)	
Rogério Diniz Junqueira (Inep)	15

focus

What's the point?

From Saeb to Sinaeb: needed improvements for the basic education evaluation system

João Luiz Horta Neto (Inep)	
Rogério Diniz Junqueira (Inep)	
Adolfo Samuel de Oliveira (Inep)	21

points of view

What other experts think about it?

Governing by numbers: the major international statistical surveys and the construction of a global agenda in education policies

Antônio Teodoro (Universidade Lusófona, Portugal)	41
--	-----------

The educational evaluation in Brazil's Constitution of 1988 and in the Law of Directives and Bases for Education of 1996	
Cândido Alberto Gomes (UCB).....	53
Saeb's trajectory: emergence, maturation and challenges ahead	
Maria Inês Pestana (Banco Central do Brasil)	71
The Saeb and the educational reform agenda: 1995-2002	
Maria Helena Guimarães de Castro (Unicamp).....	85
The universalization of evaluation and the creation of Ideb: assumptions and perspectives	
Reynaldo Fernandes (USP)	99
The evolution of Saeb: prospects for the future	
Alicia Bonamino (PUC-Rio)	113
The importance of evaluation: in defense of a participatory accountability	
Luiz Carlos de Freitas (Unicamp).....	127
The right to education in the context of educational evaluation	
José Francisco Soares (UFMG).....	141
The Basic Education Assessment System (Saeb) and its repercussions on theses and dissertations in the period of 2005 to 2015: an initial treatment	
Pâmela Felix Freitas (USP)	
Valéria Siqueira (USP)	
Ocimar Munhoz Alavarse (USP)	153

open space

Comments, interviews, proposals, experiments, translations etc.

The origins of Saeb

Julio Jacobo Waiselfisz (Flacso) interviewed by

João Luiz Horta Neto (Inep) **177**

reviews

The institution of Saeb: mark of the programs of external evaluation
in the field of Brazilian educational policies

Ana Paula de Matos Oliveria Rocha (Inep) **197**

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).

For an evaluation of the evaluator State

Adriano Souza Senkevics (Inep) **203**

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

For an increase in educational quality: a retrospective look at
large-scale assessments in Brazil

José Roberto de Souza Santos (Inep)

Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep) **209**

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete; TAVARES, Marialva R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1, 192 p.

Large-scale assessments in Brazil: consequences for school networks,
the curriculum and teacher's training

Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)

José Roberto de Souza Santos (Inep) **215**

BAUER, A.; GATTI, B. A. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2, 296 p.

annotated bibliography

Annotated bibliography on external assessments

João Luiz Horta Neto (Inep)

Rogério Diniz Junqueira (Inep) **223**

published issues **229**

apresentação

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) começou a ser desenvolvido no final dos anos 1980 e teve sua primeira aplicação em 1990, durante um período da história brasileira em que se discutia a redemocratização do País e a descentralização das ações de governo depois de um longo período ditatorial.

Para medir o desempenho cognitivo dos alunos, um dos objetivos do Saeb, o Ministério da Educação (MEC) apropriou-se de estudos, pesquisas e trabalhos realizados, desde os anos 1970, por diversos pesquisadores, com destaque para aqueles ligados à Fundação Carlos Chagas, que atuavam principalmente em pesquisas de avaliação de programas educacionais e testes para os grandes vestibulares. O teste de desempenho cognitivo foi o instrumento que deu mais visibilidade ao Saeb, pois mediu, pela primeira vez em escala nacional, o desempenho dos alunos do que é hoje o ensino fundamental. No entanto, seu engenhoso desenho abarcava outros treze instrumentos que envolviam, por exemplo, dados estatísticos, estudos de gestão escolar, estudos de custo-aluno e estudos sobre os professores. A ideia central era contar com uma série de indicadores e, a partir deles, fornecer um retrato sobre a educação do País, por regiões e estados. Com isso, buscavam-se dados que fornecessem informações para subsidiar o desenvolvimento e o acompanhamento das políticas educacionais relativas aos sistemas de ensino. Outra característica do Saeb era a descentralização, envolvendo a participação das secretarias estaduais de educação na discussão e no desenvolvimento de seus instrumentos.

Vinte e cinco anos se passaram, mudanças importantes ocorreram no cenário político nacional – inclusive com diferentes partidos políticos e coalizões políticas

comandando o governo federal –, e mesmo assim nenhuma das edições do Saeb deixou de acontecer, apesar das modificações que foi sofrendo ao longo de sua existência. Dessa forma, esta é uma das ações educacionais mais longevas, junto com programas como o da merenda escolar e o Programa Nacional do Livro Didático. O tema Saeb já mereceu uma *Em Aberto* (número 66, editado em 1995) cujo título foi “O futuro do Saeb e a consolidação de políticas públicas”. Nada mais oportuno do que revisitar o tema.

Atualmente, as informações produzidas pelo Saeb são objeto de disputas e controvérsias. De um lado, podem ser utilizadas para o diagnóstico, o planejamento, a intervenção e o monitoramento da educação escolar, a fim de melhorar o ensino ofertado ao disponibilizar dados relevantes sobre os êxitos e os problemas encontrados nessa atividade. De outro, tais informações podem viabilizar, conforme a perspectiva política e ideológica pela qual são apreendidas, o ranqueamento, a estigmatização e a responsabilização vertical de escolas e de seus profissionais, por exemplo. Diante dessas possibilidades, é preciso refletir sobre os limites e desafios dos usos dos resultados dessa avaliação.

Passado um quarto de século, é importante discutir as concepções originais e as alterações pelas quais essa avaliação passou. Para tanto, faz-se necessário apresentar e discutir as bases sobre as quais o Saeb foi criado, algo que ainda não está completamente detalhado pela literatura. Ao lado disso, também é importante dar voz aos principais atores que estiveram no centro do processo de sua institucionalização, com vistas a realçar as diferentes perspectivas que foram se acrescentando ao longo de sua maturação, confrontando-as com aquelas que foram deixadas de lado. Tão importante quanto as duas perspectivas anteriores é apontar desafios para o futuro, debatendo também o papel que teve o Saeb no desenvolvimento de outros testes pelo governo federal e naqueles desenvolvidos por estados e municípios. Avançando na discussão, é fundamental olhar para o futuro e discutir o papel que o Saeb tem a desempenhar, quais os desafios a enfrentar e como ele deve se estruturar para continuar contribuindo com a educação brasileira.

Para este número foram selecionados diferentes atores, pedindo-se a eles contribuições sobre o período que vivenciaram em relação à avaliação educacional e quais perspectivas veem para o futuro dela.

Na seção Enfoque, João Luiz Horta Neto, Rogério Diniz Junqueira e Adolfo Samuel de Oliveira – pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – tratam de três pontos importantes sobre a influência do Saeb nas políticas subnacionais e a ampliação do seu escopo para a construção de indicadores mais abrangentes e que atendam às diferentes especificidades dos alunos brasileiros. Para isso, os autores discutem o aumento do número de testes de desempenho cognitivo desenvolvidos e aplicados pelos estados e municípios. Discutem também as vantagens de se usar um sistema de indicadores para acompanhar a evolução da qualidade educacional, incluindo os que permitam acompanhar as políticas de educação especial, em justaposição a um único indicador sintético, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A seção Pontos de Vista tem início com o artigo de António Teodoro, professor catedrático da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa, que

trata da influência exercida pelas organizações multilaterais, em especial a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre as políticas educacionais, em particular a definição curricular e as formas de ensinar e aprender, desenvolvidas em diversos países. O autor aponta ainda que se tem utilizado como norma governar com base apenas nos números, uma forma que acarretaria perdas ao debate público democrático sobre os problemas educacionais, acabando por ofuscar outras formas de regulação capazes de apoiar processos educacionais.

O segundo texto, de Candido Gomes, que foi assessor concursado do Senado Federal e da Assembleia Constituinte, traz aos leitores uma contribuição bastante original, apresentando as discussões ocorridas durante o processo constituinte de 1988 e os debates havidos quando da discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e as luzes que jogaram sobre a avaliação externa.

O artigo seguinte, de autoria de Maria Inês Pestana – ex-diretora de Avaliação da Educação Básica do Inep –, apresenta de forma detalhada o delineamento do Saeb em seus anos iniciais, destacando o contexto econômico e educacional e as transformações que foi sofrendo ao longo do tempo. Discute também a possibilidade de o Plano Nacional de Educação 2014-2023 contribuir para que o Saeb possa retomar algumas das suas perspectivas iniciais.

O quarto texto, de Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do Inep e professora aposentada da Universidade Estadual de Campinas, trata de um importante período do Saeb, quando ele foi, de fato, institucionalizado, garantindo-se as condições para que os ciclos seguintes pudessem acontecer. Destaca principalmente a importância da avaliação dentro de uma agenda de reformas no período de 1995 a 2002.

Em seguida, Reynaldo Fernandes, também ex-presidente do Inep e professor titular da Universidade de São Paulo, discute o desenvolvimento de uma nova fase do Saeb, quando sua aplicação atinge todas as escolas públicas, com a criação da Prova Brasil em 2005, o que permitiu a incorporação do conceito de *accountability* na educação brasileira e a criação do Ideb em 2007.

O sexto artigo, assinado por Alicia Bonamino, professora associada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, discute, a partir da análise dos questionários aplicados junto com o teste cognitivo do Saeb, o fato de não se estar dando ênfase às medidas contextuais envolvendo fatores sociais, escolares e pedagógicos. Dessa forma, a autora argumenta que se limita a qualidade das informações capazes de orientar políticas públicas educacionais.

O texto que se segue, de autoria de Luiz Carlos de Freitas, professor titular da Universidade Estadual de Campinas, contrapõe uma política de controle e responsabilização verticalizada que o autor afirma estar sendo seguida no Brasil a uma política de responsabilização participativa que articularia e impulsionaria a qualidade da educação. Com isso, seria evitada a concorrência entre escolas, professores e alunos, que estariam buscando médias mais altas nos testes como um indicativo de uma boa educação.

O penúltimo artigo, de autoria de José Francisco Soares, ex-presidente do Inep e professor da Universidade Federal de Minas Gerais, discute a importância do

Saeb como um instrumento provedor de informações que permitem o monitoramento do aprendizado dos alunos. Com base nessas informações, é possível, segundo o autor, acompanhar a efetivação do direito à educação.

Encerrando a seção, Pâmela Félix Freitas e Valéria Aparecida de Souza Siqueira, pesquisadoras do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave), e Ocimar Munhoz Alavarse, professor da Universidade Estadual de São Paulo, apresentam um levantamento das teses e dissertações defendidas entre 2005 e 2015 que tiveram o Saeb como tema. Para isso, os autores consultaram o banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e portais de universidades.

Na seção Espaço Aberto, uma entrevista com Julio Jacobo Waiselfisz, coordenador do Programa de Estudos sobre Violência da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), apresenta as origens do Saeb, destacando as principais ideias que nortearam seu desenho e o papel dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), na sua constituição. O entrevistado, que se intitula como o “pai do Saeb”, destaca também a participação de Heraldo Marelin Vianna e da equipe do Ministério da Educação e do Inep na sua concepção.

Na seção Resenhas, quatro pesquisadores do Inep analisam obras importantes para se compreender o Saeb. Ana Paula de Matos Oliveira Rocha apresenta *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*, de Alicia Bonamino; Adriano Souza Senkevics analisa *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*, de Dirce Nei Teixeira. José Roberto de Souza Santos e Viviane Fernandes Faria Pinto trazem os dois volumes do livro *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil* – o primeiro, com o subtítulo “Origem e pressupostos”, organizado por Adriana Bauer, Bernadete Gatti e Marialva Tavares; o segundo, sobre as “Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores”, organizado por Adriana Bauer e Bernadete Gatti. Ambos os volumes contam com a participação de diversos autores.

Finalmente, na seção Bibliografia Comentada, João Luiz Horta Neto e Rogério Diniz Junqueira, apresentam a contribuição de dez textos escolhidos entre artigos, teses e livros que tratam do tema avaliação educacional, apresentando um panorama sobre diferentes tipos de trabalhos que estão sendo realizados no Brasil e no exterior.

Procuramos, com este número da revista *Em Aberto*, apresentar aos leitores um grupo de artigos que, ao mesmo tempo em que tratassem de aspectos importantes sobre o aprimoramento da avaliação educacional em larga escala no Brasil, trouxessem as visões dos principais atores que participaram do seu desenvolvimento.

É nosso desejo que esses textos possam auxiliar na realização de pesquisas sobre a avaliação educacional.

Boa leitura!

João Luiz Horta Neto
Rogério Diniz Junqueira
Organizadores

Qual é a questão?

enfoque

Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica

João Luiz Horta Neto

Rogério Diniz Junqueira

Adolfo Samuel de Oliveira

Resumo

A evolução do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e sua influência no desenvolvimento de outros testes em larga escala no Brasil é analisada com destaque para as repercussões das avaliações nas redes de ensino, a expansão dos testes em larga escala nos estados e municípios e a limitação do uso que se tem feito de seus resultados, enfatizando a competição que se instaura entre as escolas e as redes na busca de melhores desempenhos, sem que isso signifique melhorias da aprendizagem. Também são discutidas as vantagens de se utilizar um sistema de indicadores em vez de um índice sintético, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para diagnosticar, monitorar e avaliar a educação básica, tendo em vista o modelo de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) proposto pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Por fim, destaca-se a necessidade de esse novo sistema de avaliação valer-se de instrumentos e processos que permitam mensurar de maneira apropriada as habilidades dos estudantes com deficiência, elaborar indicadores sobre as políticas de educação especial e averiguar as condições de acessibilidade e aprendizagem nas realidades escolares.

Palavras-chave: Saeb; avaliação educacional; educação básica; acessibilidade.

Abstract

From Saeb to Sinaeb: needed improvements for the basic education evaluation system

This paper discusses the evolution of Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) and its influence on the development of other large-scale testing in Brazil, highlighting the impact of assessments in educational networks, the expansion of large-scale tests in the states and municipalities of the country and the limitation the use that is made of the results, emphasizing the competition between schools and educational networks for better performances, that does not necessarily mean improvements in learning. Further, it discusses the advantages of using a system of indicators, instead of a synthetic index, as the Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), to diagnose, monitor and evaluate basic education, according to the model proposed by Plano Nacional de Educação (PNE) for Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). Finally, it highlights the need that this new evaluation system make use of tools and processes to properly measure the disabilities student's skills, to develop indicators on special education policies and determine the conditions of accessibility and learning in school realities.

Keywords: SAEB; educational evaluation; basic education; accessibility.

Introdução

No mundo inteiro, ao longo nos últimos anos – em especial a partir dos anos 1990 –, muita importância tem sido dada às medidas dos resultados do processo educacional para iluminar as políticas da área. Prova disso é que se amplia o número de países que desenvolvem testes cognitivos para medir o desempenho de seus sistemas educacionais. Da mesma forma, vem aumentando o número de países que têm participado de estudos internacionais comparados, como o Programme for International Student Assessment (Pisa), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): em 2000, ano de sua primeira edição, 45 países participaram do teste e, em 2015, foram 76.

Ao mesmo tempo que se instaura um movimento global na direção dos testes cognitivos, crescem também as críticas ao seu uso indiscriminado. Nos Estados Unidos, país em que as políticas de responsabilização mais se desenvolveram, milhares de famílias se organizam em torno do movimento conhecido como *opt-out*, impedindo que seus filhos participem dos testes.

De forma geral, quando os testes se concentram apenas nas medidas do desempenho dos alunos e na divulgação desses resultados, limita-se o escopo da avaliação educacional. Como consequência, em grande parte das vezes, responsabiliza-se a escola e seus profissionais pelo resultado alcançado, como se ambos tivessem capacidade de, isoladamente, modificar a realidade que os cerca.

No Brasil, o governo federal vem desenvolvendo esforços nos últimos anos para ampliar não somente o número de testes como a quantidade de alunos testados. Inicialmente, no final dos anos 1980, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Com o passar dos anos, o governo federal desenvolveu um vasto conjunto de instrumentos para medir o desempenho dos estudantes da educação básica: o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a Provinha Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Inicialmente, o Saeb foi previsto para fornecer informações sobre os sistemas educacionais, e era aplicado de forma amostral. A partir de 2005, ele passou a ser aplicado de forma censitária para as escolas públicas de ensino fundamental. Apesar da ampliação do número de instrumentos e da quantidade de alunos testados, os estudantes com deficiência não contam com instrumentos adequados para medir seu desempenho, dificultando, com isso, a avaliação das políticas voltadas a eles.

A existência de desempenhos calculados por escola permitiu a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e a definição, pelo governo federal, de metas para escolas. Esse índice sintético, envolvendo desempenho no teste e fluxo escolar, passou a representar a qualidade da escola, apesar de não levar em consideração outras importantes dimensões do processo educacional.

O presente texto, tomando por base os aspectos tratados aqui, se propõe a discutir, na primeira seção, a expansão dos testes em larga escala nos estados e municípios e a limitação do uso que se tem feito de seus resultados; na segunda, as vantagens de utilizar um sistema de indicadores, ao invés de um índice sintético, como o Ideb, para diagnosticar, monitorar e avaliar a educação básica, conforme requer o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), instituído pelo Plano Nacional de Educação (PNE); e, na terceira e última, a necessidade de construir, dentro desse Sistema, testes capazes de mensurar de maneira apropriada as habilidades dos estudantes com deficiência, bem como indicadores que iluminem as condições de acessibilidade e aprendizagem a que estão submetidos.

A responsabilização, a expansão dos testes e os limites dos usos de seus resultados

A discussão acerca da responsabilização tem tomado conta das agendas de diversos países. Sahlberg (2012) afirma que existe um fenômeno que está se espalhando pelos sistemas escolares ao redor do mundo, ao qual o autor dá a sugestiva alcunha de GERM, abreviatura de Global Educational Reform Movement. Esse movimento global possui três características: a competição na educação, a transferência de escolas públicas para instituições privadas e a forte responsabilização das escolas. Segundo o autor, esse fenômeno é como uma epidemia que se espalha e infecta os sistemas de ensino, fazendo com que as escolas fiquem doentes, os professores não se sintam bem e as crianças aprendam menos. Afirma, ainda, que o aumento dos testes avaliativos tem causado efeitos danosos e indesejados, como

o crescimento do ensino focado nos testes, o estreitamento do currículo para priorizar a leitura e a matemática e aproximação da pedagogia a uma instrução mecânica (Sahlberg, 2011).

Esse movimento em direção aos testes também se propaga no Brasil e, com ele, cresce a utilização do ranqueamento das escolas – caminho trilhado a partir de três movimentos: identificar as escolas de melhor desempenho, consideradas como exemplos a serem seguidos; divulgar os resultados dos testes, acreditando que as famílias irão mobilizar aquelas com baixo desempenho; e criar competição entre as escolas por desempenhos cada vez melhores. Como consequência, o ranqueamento firma-se como uma necessidade para as políticas e essencial para aprimorar o sistema educacional, levando, inclusive, os governos à utilização ampla dos testes acompanhados de prêmios a escolas, seus professores e seus alunos (Horta Neto, 2013).

O aumento do uso dos testes pode ser observado no Gráfico 1, a partir do número de secretarias de educação estaduais que o utilizam.

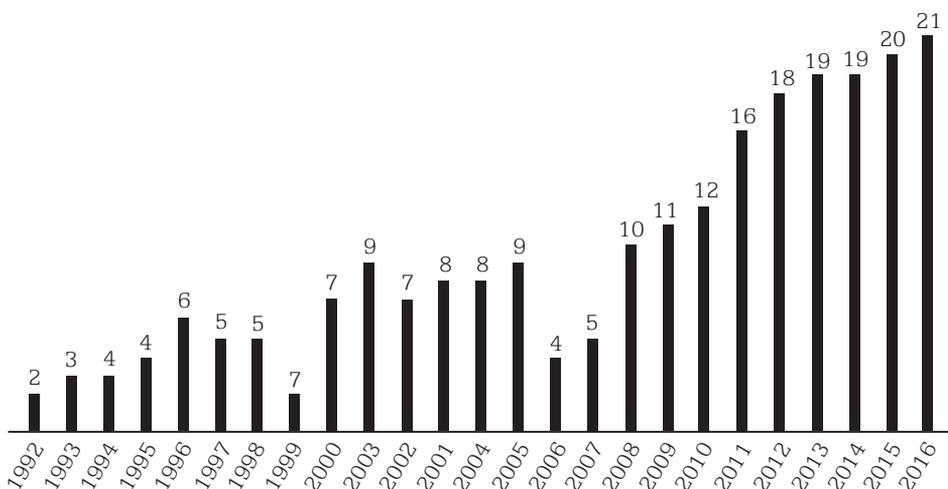


Gráfico 1 – Quantidade de estados realizando testes, por ano de sua aplicação

Fonte: Horta Neto (2014), com atualização dos autores junto às secretarias de educação estaduais.

Observa-se, pelo Gráfico 1, que, principalmente a partir de 2007, ano de criação do Ideb, o número de estados que fazem uso de testes como parte de suas ações educacionais tem aumentado. Esse aumento pode estar baseado na crença de que seu uso, por si só, seja capaz de garantir a qualidade da educação.

O mesmo movimento em direção aos testes é observado nos municípios. Pesquisa realizada pelo Inep em parceria com a Fundação Carlos Chagas, junto aos secretários de educação municipais e respondido por 4.309 deles, indicou que 1.784 municípios (41% dos respondentes) contam com avaliações próprias e que 905 deles (21% dos respondentes), apesar de ainda não possuírem uma, pretendem desenvolvê-la (Bauer *et al.*, 2015). A maior parte dessas avaliações refere-se unicamente a testes aplicados aos alunos, os quais, assim como aconteceu com os estados, também passaram a ser mais utilizados depois de 2007.

Ainda no sentido da responsabilização, tem-se reinterpretado o direito constitucional à educação, um direito social inerente à cidadania e aos direitos humanos, como sendo simplesmente um direito à aprendizagem (Horta Neto, 2013). Dessa forma, tira-se o foco das condições que o Estado e a sociedade devem construir para garantir uma educação de qualidade e centra-se a discussão no trabalho da escola e dos professores para garantir a aprendizagem, medida pelos testes de leitura e matemática. Apequena-se a aprendizagem dos alunos e o direito à educação, como se este direito já estivesse amplamente consolidado no Brasil, faltando apenas responsabilizar os atores da escola por não estarem garantindo o aprendizado dos alunos.

Imaginar que uma boa escola possa ser caracterizada apenas a partir de medidas de alguns de seus resultados é desconhecer a importância que têm os processos utilizados para se chegar a eles. Exemplo disso é que um bom e eficiente sistema educacional, capaz de preparar cidadãos que possam contribuir ativamente para a vida social e que tenham adquirido a habilidade de aprender a aprender ao longo da vida, tem relação com o processo educacional desenvolvido no dia a dia escolar, algo que vai além do resultado nos testes.

A educação escolar envolve a apreensão não só de conhecimentos, mas de valores e atitudes. Todos eles devem estar presentes no currículo, no projeto político pedagógico da escola, no seu relacionamento com a comunidade e com seus diferentes atores. Com relação aos conhecimentos, não somente leitura e matemática contribuem para o desenvolvimento dos estudantes: a educação física, as artes, os estudos sociais, entre outros, permitem agregar outras habilidades também importantes para permitir que os alunos façam sua leitura do mundo. Além disso, as diversas possibilidades de construir uma sociedade mais justa e igualitária são decorrentes do convívio com o outro, com a diferença, com as deficiências e com as infinitas formas de se estabelecer parâmetros éticos que permitam uma interação social baseada no respeito ao outro e às suas ideias e concepções de vida. Se todos esses aspectos são importantes para a formação integral do aluno, fazer inferências sobre a qualidade da educação a partir dos resultados nos testes de leitura e matemática é insuficiente. Mesmo que os testes fossem ampliados para outras áreas, um processo difícil e que exigiria tempo e recursos de monta, o resultado continuaria sendo uma fotografia sem nitidez suficiente para captar toda a realidade educacional.

Outro aspecto a ser considerado é que, por melhor que sejam os instrumentos utilizados para medir o desempenho cognitivo, eles apresentam limitações, pois nem tudo o que deve ser ensinado na escola é passível de ser medido por meio de testes de múltipla escolha, tipo de instrumento normalmente utilizado para aferir esse desempenho. Um exemplo disso é o Cálculo Mental, uma importantíssima habilidade ligada à área de matemática. Essa habilidade – que supera em muito a habilidade de fazer “contas de cabeça” – envolve, *grosso modo*, a habilidade de utilizar variados procedimentos para buscar diversas formas de solucionar um mesmo problema utilizando os diferentes mecanismos de cálculo. Ora, é extremamente difícil desenvolver itens de múltipla escolha que sejam capazes de medir essa habilidade, pois seria necessário acompanhar as muitas possibilidades que um aluno pode vir

a utilizar para solucionar o problema que lhe é proposto. Da mesma forma, ao testar a leitura, uma parte importante do ensino de língua portuguesa, deixa-se de lado, entre outros aspectos, a redação de textos.

Dada a centralidade que os testes vêm ganhando e a crescente preocupação em preparar os alunos para eles, o foco em testar apenas leitura e matemática e a dificuldade em elaborar itens para testar algumas habilidades fazem com que temas importantes deixem de ser tratados em sala de aula. Com isso, o estreitamento do currículo torna-se inevitável.

As considerações apresentadas até aqui não significam que os testes em larga escala, especialmente aqueles aplicados pelo governo federal, não sejam instrumentos importantes para o aprimoramento do processo educacional. Não se trata de satanizar tais testes cognitivos, mas de compreender que eles fornecem medidas limitadas da realidade que se pretende conhecer. O que se argumenta é que centrar todo esforço de coleta de informações para aquilatar a qualidade da educação usando apenas os testes e basear as políticas unicamente nos seus resultados gera muitas distorções. Nesse sentido, seriam necessários outros instrumentos, tais como: a autoavaliação institucional; o apoio constante da gestão das redes às suas escolas, especialmente aquelas que atendem as populações mais vulneráveis; e a promoção de políticas intersetoriais, com foco nos alunos e suas famílias. Essas ações podem fornecer as condições adequadas para que as crianças e os jovens possam desenvolver suas potencialidades.

26

Uma alternativa para os limites impostos pelo Ideb

O objetivo do Ideb é monitorar a regularidade da trajetória e o aprendizado dos alunos, fornecendo resultados, principalmente, para escolas e redes. Do ponto de vista da avaliação da educação básica, com a sua criação, o governo federal fincou as bases para a introdução do conceito de responsabilização e de mobilização social, o que redundou no Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007). Tal política fomentou uma parceria entre a União, os estados, os municípios e a sociedade civil organizada, e estabeleceu metas intermediárias e finais para o Ideb do País, com o objetivo de possibilitar o acompanhamento e a *accountability* da oferta da educação escolar (Oliveira, 2014).

Apesar dos avanços trazidos para o monitoramento e a avaliação da qualidade da educação oferecida, a positividade do impacto que o Ideb e suas metas ensejaram nas políticas públicas educacionais e nos programas governamentais não é consensual, especialmente pelo modo como os conceitos de qualidade da educação e de responsabilização foram colocados em prática por determinadas redes de ensino (Oliveira, 2014). Como discutido anteriormente, iluminar apenas os resultados educacionais deixa de lado outros importantes elementos do processo de escolarização e fazê-lo através de um índice sintético acaba por encobrir as informações que foram por ele resumidas. Nesse sentido, vamos retomar aqui, brevemente, a discussão que contrasta o uso de índices sintéticos a um sistema de indicadores, tendo em vista refletir sobre qual é a maneira mais proveitosa de disponibilizar tais informações.

Scandar Neto, Silva e Jannuzzi (2006) realizam uma importante discussão acerca das vantagens e desvantagens do diagnóstico, monitoramento e avaliação realizados com base em indicadores sintéticos. Segundo os autores, o uso de tais índices, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tem como vantagens, de modo geral, a legitimidade técnica, social e política, devido à explicitação da metodologia utilizada; a visibilidade que proporciona para os assuntos abordados, como se percebe no debate sobre o desenvolvimento humano e qualidade da educação; e seu uso, pelos governos e pela sociedade civil organizada, tanto para o diagnóstico de desigualdades sociais ou escolares quanto para o monitoramento e a avaliação de políticas e programas sociais. Por outro lado, esses índices sintéticos também apresentam desvantagens, quais sejam:

- transmitir uma visão imprecisa e até equivocada do assunto, caso tenham problemas técnicos ou sejam mal interpretados;
- ensejar uma visão simplista do problema e das propostas para sua solução, fragilizando as decisões de gestores governamentais;
- dificultar a explicitação dos julgamentos e das escolhas políticas que nortearam os procedimentos técnicos para a construção do índice, tal como o peso atribuído a determinada dimensão em detrimento de outra;
- substituir o conceito que se pretende mensurar pela própria medida, fazendo com que um retrato simplificado seja considerado capaz de abarcar a complexidade inerente ao conceito ou, o que é pior, à própria realidade enfocada; e, por fim,
- utilizar escalas adimensionais ou abstratas – que vão de 0 a 1 por exemplo –, uma vez que dificultam a compreensão das mudanças detectadas pelos indicadores que os compõem, por não terem uma relação mais próxima com os aspectos da realidade empírica que se deseja apreender.

Transpondo algumas dessas críticas ao Ideb das escolas, é possível afirmar que esse índice sintético, dependendo do seu uso, pode transmitir visões imprecisas a respeito dos ganhos dos alunos em conhecimento, pois, quando não se considera nas análises o nível socioeconômico, pode-se atribuir o alto desempenho ao trabalho pedagógico, quando, na verdade, este se deve mais ao público privilegiado que a escola atende; ou, ao contrário, considerar o trabalho pedagógico da escola como ineficaz, com base no seu baixo desempenho no Ideb, quando, na realidade, o valor que a escola agrega, em termos de conhecimento, é alto, pois, mesmo atendendo um público de nível socioeconômico baixo, cria um ambiente propício para sua aprendizagem, porém, como o ponto de partida é precário, não atinge o desempenho considerado adequado (Almeida; Dalben; Freitas, 2013).

Do ponto de vista técnico, o Ideb apresenta várias limitações, como apontam Soares e Xavier (2013), ao fazerem uma análise estatística e pedagógica desse índice. Dentre elas, destacamos o peso maior que matemática acaba tendo no computo final do índice e, o que consideramos mais importante, o encobrimento da desigualdade intraescolar ao utilizar, no seu desenho metodológico, a média das proficiências em leitura e resolução de problemas em vez da distribuição dos alunos pelos níveis de

proficiência da escala. Tal fato faz com que o aumento da média possa se dar por causa do alto desempenho de poucos alunos, o qual compensaria o baixo desempenho de muitos, colocando, assim, esse grave problema em segundo plano.

Ademais, a escala do Ideb é adimensional, logo, não dá uma ideia mais substantiva do que está sendo mensurado, impossibilitando, por exemplo, ter clareza do que significa a elevação de 1 ponto, num intervalo que, teoricamente, vai de 0 a 10. Também não permite vislumbrar se esse aumento exige muito ou pouco esforço, em termos de trabalho pedagógico e de aprendizagem dos alunos. Além disso, não possibilita saber se esse crescimento está ligado à melhoria da proficiência em leitura, matemática ou da taxa aprovação, por exemplo. Como as taxas de aprovação juntamente com as de reprovação e de abandono totalizam 100%, informar somente a primeira não indica se o percentual de não aprovados se deve à reprovação, ao abandono ou a ambos, o que acaba por dificultar o direcionamento das ações dos gestores – em termos administrativos e pedagógicos –, pois, são problemas distintos, que exigiriam ações também distintas.

Com base no exposto, consideramos que índices sintéticos, quando tomados como orientadores de ações governamentais, requerem muito cuidado na interpretação das informações que disponibilizam. O Ideb, como comentamos, por não controlar as diversas fontes do aprendizado discente e por focalizar as proficiências em apenas duas áreas do conhecimento, deixando de lado outras dimensões do ato educativo, pode estimular um tratamento inadequado do problema, bem como subsidiar de maneira frágil as tomadas de decisões dos gestores.

Não obstante, os apontamentos críticos feitos a esse índice sintético não inviabilizam outros usos produtivos, tais como fornecer um retrato mais geral do desempenho da rede, bem como sinalizar, à primeira vista, as escolas que precisariam de um maior apoio da administração da rede. Porém, parece-nos que as limitações relativas ao emprego do Ideb para o trabalho de diagnóstico, monitoramento e avaliação da educação básica, especialmente do ponto de vista da gestão governamental, podem ser superadas por um sistema de indicadores, que, ao tratar das várias facetas das dimensões educacionais – inclusive as que foram sintetizadas pelo referido índice –, conseguiria iluminar, de maneira mais ampla e específica, os aspectos da realidade educacional que precisam ser conhecidos e aprimorados.

Diante desse quadro, é oportuno pensar em alternativas que valorizem as potencialidades das informações produzidas pelo Inep e minimizem o seu uso menos profícuo para as finalidades do ato educativo. É o que foi proposto pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

Além de consagrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) no corpo da Lei e de constituir-lo, conforme o Art. 11, em “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”, o atual PNE introduziu uma modificação de extrema relevância para o debate educativo atual no que diz respeito às informações produzidas pelas avaliações em larga escala: alçou os indicadores institucionais ao mesmo patamar dos indicadores de rendimento. Essa guinada não é pouca e nos estimula a pensar um novo uso e um maior aproveitamento de tais informações.

Nesse sentido, o Inep vem construindo uma proposta que, ao invés de monitorar e avaliar a educação a partir de índice sintético, como o Ideb, tem como um de seus componentes um sistema de indicadores capaz de fornecer aos gestores públicos e à sociedade civil informações mais diversificadas e profícuas, que contemplem várias dimensões do processo educativo e possam retroalimentar as ações administrativas e pedagógicas desenvolvidas pelos governos subnacionais e suas secretarias de educação, bem como pelo próprio governo federal e pelo Ministério da Educação (MEC).

A proposta que vem sendo construída aponta que o Sinaeb é mais que um sistema de indicadores, possuindo outros componentes estruturantes, tais como: a pactuação com os entes federados para sua governança, coordenação e implementação; a construção de instrumentos de coleta de dados flexíveis, capazes de investigar novas problemáticas e de produzir dados para avaliar políticas e programas educacionais; e a utilização de outras bases de dados, tais como registros administrativos ou pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tanto para compor seus indicadores quanto para efetuar o monitoramento e as avaliações que estão no seu escopo.

Todavia, para essas vantagens ficarem mais claras, será preciso conceituar o que é um sistema de indicadores. Tiana Ferrer (1997) o define como um conjunto organizado e coerente de medidas, capaz de refletir adequadamente tanto uma realidade complexa quanto as relações existentes entre suas partes, apoiando-se em alguma teoria ou modelo do processo educacional. Para o autor, esse é o ponto crítico do sistema de indicadores, pois, apesar de superar a mera justaposição de informações, as teorias decorrentes das ciências sociais que o fundamentam ainda são frágeis no que diz respeito à integração da organização, do funcionamento e dos resultados do processo educacional.

Como a necessidade de conjugar outros indicadores com o Ideb foi apontada por diversos pesquisadores brasileiros da área educacional (Alves; Soares, 2013), o Inep, antes mesmo da proclamação do atual PNE, e com o intuito de complementar o retrato que esse índice e os resultados das suas avaliações da educação básica forneciam, começou a desenvolver um conjunto de novos indicadores (referentes ao nível socioeconômico das escolas, à complexidade da gestão escolar e à formação, regularidade e esforço dos docentes) e passou a utilizá-los, como indicadores de contexto, na divulgação dos resultados de suas avaliações externas. Também passou a divulgar, em um painel *online*, além dessas, outras informações e indicadores produzidos pelo Instituto, tais como taxas de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série.

Apesar desses avanços, as informações disponibilizadas, do ponto de vista da gestão governamental, ainda são insuficientes, pois não basta divulgar resultados e contextualizá-los, sem oferecer um modelo teórico que permita compreendê-los de maneira integrada, que contemple outras dimensões da educação e que aponte os nós críticos do processo que devem ser conhecidos, corrigidos ou aperfeiçoados. Por esta razão, sugere-se que é preferível disponibilizar um sistema de indicadores que, além de abarcar as principais dimensões educacionais, diferencie as informações

referentes ao contexto, aos recursos, aos processos e aos resultados, pois, mesmo apresentando limitações, ele é capaz de oferecer um retrato mais amplo e coerente da realidade enfocada, ao articular os aspectos mensurados e, assim, potencializar sua capacidade interpretativa.

A título de exemplo e com fins didáticos, se desmembrarmos os indicadores que, direta ou indiretamente, estão contemplados pelo Ideb, notaremos existirem cinco (proficiência em leitura e em matemática, bem como taxas de aprovação, reprovação e abandono), que podem ser classificados como indicadores de resultado. Ao gestor, interessa conhecer também o contexto em que o processo de ensino e aprendizagem ocorre; daí a importância de utilizar um indicador de nível socioeconômico para caracterizar o público atendido. Faz-se necessário, além disso, apreender os recursos disponíveis, por meio de um indicador que aponte, só para ilustrar, o percentual de docentes com nível superior. Como o emprego desses recursos pode ser apreendido por indicadores de processo, é importante saber se os alunos estão tendo aulas com professores com a formação adequada para as disciplinas que lecionam. Mesmo sem entrar nas complexas relações que podemos estabelecer entre esses indicadores e na dificuldade de classificá-los dentro dessas quatro categorias, o modelo sistêmico adotado pode facilitar a compreensão do gestor sobre os pontos críticos da atividade educacional e que merecem atenção.

Assim sendo, consideramos que, para fortalecer o papel de diagnóstico, monitoramento e avaliação da educação básica, a construção de um sistema de indicadores, em contraposição a um índice sintético, deve ser um dos componentes do Sinaeb.

Testes para medir as habilidades ou produzir a deficiência?

A adoção de políticas públicas oficialmente orientadas pelos pressupostos da educação inclusiva, a partir dos anos 1990, coloca os testes em larga escala diante de uma contradição: como falar em avaliar a qualidade da educação e continuar excluindo desse processo os estudantes com deficiência (Schuelka, 2013), deixando de analisar as realidades educacionais de um expressivo contingente de alunos que são objeto de diferentes experiências educacionais e, não raro, enfrentam situações de vulnerabilidade social? Se a educação é um direito de todos, quem lida com testes em larga escala deve enfrentar o desafio de superar a lógica que presidiu a elaboração de instrumentos pensados para uma maioria sem deficiência e que, no melhor dos casos, tende a considerar apenas marginalmente as necessidades das pessoas com deficiência.

No âmbito dos testes em larga escala, há uma crescente preocupação com as necessidades específicas dos estudantes com deficiência (Katsiyannis *et al.*, 2007; Albus; Lazarus; Thurlow, 2015; Lazarus; Heritage, 2016). Nos Estados Unidos, eles foram reconhecidos como legítimos participantes dos testes federais e estaduais (Harr-Robins *et al.*, 2013). Admite-se que suas necessidades precisam ser consideradas nas avaliações educacionais em geral e, com maior razão, compreende-

se que as realidades educacionais vividas pelas pessoas com deficiência e as políticas educacionais a elas dirigidas precisam ser analisadas. Não por acaso, considera-se que os desafios relativos à garantia de uma educação inclusiva não podem ficar de fora do desenvolvimento de avaliações que vão além do desempenho dos estudantes submetidos aos testes, considerando-se outras dimensões da qualidade de maneira mais ampla, profunda e articulada.

Isso implica reconhecer a idoneidade da participação das pessoas com deficiência nos processos avaliativos e a legitimidade de se desenvolver instrumentos e processos que contemplem as suas necessidades educacionais específicas (Thurlow; Quenemoen; Lazarus, 2011). Ser devidamente considerado nas avaliações é um direito das pessoas com deficiência, assim como é um dever do Estado assegurar a elas os meios necessários para garantir-lhes uma participação com equidade, segurança e autonomia. Ao lado disso, como já destacado anteriormente, surge a necessidade de se elaborar indicadores mais sofisticados voltados não apenas a melhor contextualizar os seus desempenhos nos testes, mas, sobretudo, a considerar várias outras dimensões de qualidade que digam respeito aos desafios inerentes à garantia de uma educação efetivamente inclusiva e de qualidade. Especificamente quanto aos testes, além das barreiras comumente situadas na sua aplicação, é preciso identificar e eliminar aquelas geradas no processo de elaboração de itens.

No terreno das políticas públicas, é importante observar que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2007 e ratificada pelo Brasil no ano seguinte (Brasil, 2008), lançou novas bases jurídicas para se conceber as deficiências e assegurar o direito à acessibilidade em todas as áreas, inclusive na educação. A rigor, o tratado dá continuidade e amplia o que foi definido na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), aprovada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2001, que conferiu um caráter sociológico e político à deficiência (Diniz, Medeiros, Squinca, 2007). A partir desses marcos legais, a deficiência passou a ser juridicamente definida como resultante da interação entre pessoas com impedimentos (físicos, sensoriais, cognitivos, entre outros) e as barreiras (sociais, culturais, curriculares, comunicacionais, metodológicas, atitudinais, estruturais, ambientais) que lhes impedem de participar plena e autonomamente da vida social em igualdade de oportunidades.

Resultam disso uma ampliação da noção de deficiência e o gradativo abandono de tomá-la como sinônimo de lesão, desvio anatômico que mereceria cuidados médicos, e que tornaria as pessoas com deficiência alvo de intervenção clínica e reabilitação (Diniz; Santos, 2010; Mello; Nuernberg, 2012). A tônica, até então prevalentemente assimilacionista e assistencialista, é posta em crise, e a sua superação implica entender a deficiência como um produto da discriminação centrada na ideologia da normalidade e refletir sobre a necessidade de se redefinir pressupostos e a lógica das políticas. Em sintonia com essa nova compreensão, a noção de acessibilidade assume centralidade, passando a ser reconhecida como princípio e direito, cuja garantia é indispensável, tanto para o exercício de demais direitos quanto para assegurar a justiça social e a inviolabilidade da dignidade humana.

A concepção de deficiência que emerge da Convenção da ONU leva a convir que nada em relação à acessibilidade possa ser considerado definitivo. É necessário interrogar-se inclusive sobre medidas exitosas que pareçam não requerer novas providências. No terreno dos testes em larga escala, há que se investigar continuamente se barreiras ordinárias seguem presentes e se novas se interpuseram, da elaboração à aplicação dos testes. É igualmente indispensável avaliar as políticas de educação especial e averiguar o estado da arte da acessibilidade nas realidades escolares. Quanto ao conteúdo, na elaboração dos testes, ainda se desconsidera que estudantes com deficiência podem ter direito a adequações curriculares.

Caberia investigar os limites e as possibilidades de continuar a investir na melhoria do processo de adaptação de testes pensados exclusivamente para pessoas sem deficiência. Ao mesmo tempo, é preciso também perguntar se, ao invés disso, não seria mais apropriado construir instrumentos a partir de matrizes mais abertas e plurais, que também considerassem as necessidades e os direitos educacionais das pessoas com deficiência (e de outros grupos) e as particularidades de seus percursos escolares e currículos. Além disso, no terreno da aplicação, é preciso monitorar, avaliar e aprimorar a oferta de recursos e auxílios, bem como investigar outras metodologias de uso de tempo adicional. Há, ainda, que se pesquisar a elaboração de provas em diferentes formatos, dimensões, durações e com ritos de aplicação diversificados, segundo as deficiências e seus distintos graus. Os critérios de correção dos testes, sobretudo os escritos, e os cálculos das médias também precisariam ser objeto de análise permanente.

Como se pode notar, os direitos das pessoas com deficiência e os desafios para assegurar-lhes acessibilidade nos testes em larga escala exigem discussões que extrapolariam os limites deste artigo. Aqui, atemo-nos a chamar a atenção para alguns aspectos relacionados às necessidades das pessoas com deficiências sensoriais no tocante aos testes, esperando contribuir para ampliar a compreensão acerca da legitimidade do aprimoramento da acessibilidade neles.

No Brasil, nos testes em larga escala, é recorrente uma oferta de recursos de acessibilidade arquitetônica e mobiliária a estudantes com deficiência física restrita a rampas, salas de fácil acesso, banheiros adaptados e mesas para cadeira de rodas. Há casos em que se providenciam auxílio para a leitura ou a transcrição de respostas. É infrequente a preocupação com a qualidade dos recursos físicos ou profissionais ofertados. Raramente o uso de tecnologias assistivas é considerado, qualquer que seja a deficiência. Quando se trata de estudantes cegos ou com baixa visão, ofertam-se provas em Braille ou em macrotipos (ampliadas), eventualmente com itens adaptados e, não raro, sem se discutir a qualidade dessa produção, o teor de seus itens e suas eventuais adaptações. No caso de estudantes surdos ou com deficiência auditiva, crê-se comumente que basta providenciar um intérprete de Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou apoio de leitura labial. Também é pequena a preocupação em relação à qualidade desse atendimento, e a necessidade de se adaptar itens para estudantes surdos ou deficientes auditivos é amplamente ignorada.

No caso das transcrições para o Braille, não se costuma disponibilizar gráficos, mapas ou figuras em formato tátil. Não raro, os itens têm suas imagens excluídas e

substituídas por descrições. Assim, as pessoas que atuam no auxílio à leitura perdem o acesso às imagens dos itens, embora as descrições possam ser indispensáveis para o seu trabalho. As respostas escritas são ditadas pelo estudante, que deve informar como grafar cada palavra. Para as pessoas com baixa visão, geralmente se oferecem provas ampliadas – que tendem a ser provas comuns fotocopiadas ou impressas em tamanho maior, onde as imagens são mantidas, sem descrição e sem qualquer intervenção adaptativa que garanta, por exemplo, o devido contraste e o acesso aos detalhes. Quando, mesmo com uso de lentes, não consegue ler, distinguir as imagens ou escrever as respostas, o estudante com baixa visão pode recorrer ao auxílio para leitura ou transcrição. Porém, tal como ocorre no caso do atendimento ao estudante cego, essa equipe não costuma possuir formação específica suficiente. Entre as várias providências possíveis, para os dois grupos de estudantes, a oferta de computadores com programas leitores de tela e outras tecnologias assistivas poderia oferecer maior autonomia ao aluno e contribuiria para reduzir os efeitos de adaptações insatisfatórias ou de equipes sem devida qualificação.

Vale notar que, enquanto os ouvintes realizam as provas redigidas em sua primeira língua, o português, as pessoas surdas ou com deficiência auditiva apenas raramente têm a oportunidade de fazê-las em Libras. A desigualdade de oportunidades já se coloca desde o início, a partir de uma barreira linguística. O caso se agrava quando se observam os limites estruturais da atuação dos intérpretes. Mesmo que, idealmente, fosse possível garantir, em cada local de aplicação, a presença de intérpretes devidamente certificados, experientes, com treinamento específico para o teste, fluente nas áreas de conhecimento ali avaliadas, autorizados a atuar não apenas na mediação da comunicação entre ouvintes e surdos e nem apenas traduzindo termos ou expressões, mas sim todo o teste, graves barreiras ainda estariam presentes e produzindo efeitos. Nessas condições ideais, como um intérprete traduziria bem uma prova sem ter tido antes acesso a ela e nem tempo para refletir, pesquisar e encontrar soluções exigidas pela tradução? A isonomia, princípio central de toda avaliação, ficará comprometida enquanto não se equacionar devidamente também este problema. Para isso, a solução mais ágil e equitativa parece ser disponibilizar, individualmente, videoprovas em Libras em meio digital, cuidadosamente produzidas, assegurando as devidas condições de acessibilidade e a mesma tradução (e qualidade) a todos os surdos. Nos casos das provas de Língua Portuguesa, elas podem ser elaboradas considerando as especificidades da formação escolar e dos processos de aquisição do português como segunda língua por parte dos estudantes surdos (Quadros; Schmiedt, 2006; Pereira, 2014).

Como se vê, a concepção de acessibilidade em um exame não pode ficar restrita a aspectos pontuais relativos à adaptação de itens e à aplicação da prova, pois envolve todas as suas etapas. Para garanti-la, todo o processo deve ser objeto de constante análise e passível de reformulação. A outra opção seria a de manter uma espécie de corrida de obstáculos que, ao afetar de maneira iníqua os desempenhos das pessoas com deficiência, reitera preconceitos, enseja a constituição discursiva do corpo deficiente como anormal, inferior e incapaz. Em suma, a inexistência ou a insuficiência de processos avaliativos devidamente acessíveis

implica o aumento das probabilidades de os estudantes com deficiência apresentarem desempenho médio inferior ao dos demais, alimentando-se ulteriormente os preconceitos contra eles e incrementando-se o nível de vulnerabilidade e os riscos de sofrerem novas discriminações. Esse ciclo só pode ser rompido por meio da garantia da acessibilidade aliada à promoção do reconhecimento da diversidade e da diferença.

Considerações finais

No texto, apontamos como o Saeb, ao concentrar suas medidas no desempenho dos estudantes nos testes, apequenou a discussão sobre o processo educacional, ao considerar apenas uma de suas dimensões. Quando o Governo Federal desenvolveu o Ideb e o transformou no indicador de qualidade da educação, deixou de lado as várias outras dimensões que exercem influência sobre a educação escolar.

Uma alternativa a isso foi dada pelo PNE, quando este apontou para a necessidade de criação do Sinaeb, composto por indicadores institucionais e de rendimento, o que nos motivou a defender – tendo em vista facilitar o uso das informações disponibilizadas pelo Inep e aprimorar os processos avaliativos de redes e escolas de educação básica – a utilização de um sistema de indicadores, em vez de índices sintéticos, como o Ideb. Contudo, tal posicionamento não significa o abandono desses índices, nem deixar de lado outros instrumentos, apenas procura trazer para o primeiro plano sinalizadores mais específicos, que guardem uma relação mais direta e significativa com a realidade que procura mensurar, a fim de ampliar e precisar as informações relativas ao processo de escolarização utilizadas por gestores governamentais, profissionais da educação e sociedade em geral, para o acompanhamento e a (re)orientação de políticas e programas educacionais.

Ao lado disso, o fato de o PNE apresentar metas ambiciosas no campo das políticas inclusivas e de dispor sobre a criação de indicadores que permitam avaliar a educação inclusiva coloca o Sinaeb diante de um novo desafio: garantir a acessibilidade nos testes para além de adaptações pontuais e da oferta de alguns recursos de acessibilidade. A acessibilidade nos testes deve implicar todo o processo. Ademais, há a necessidade de se superar uma concepção anacrônica segundo a qual os estudantes com deficiência não precisariam ser considerados no âmbito dos processos de avaliação da educação. Tal anacronismo colide com a adoção de um modelo educacional inclusivo e com o conceito de direito à educação de qualidade para todos. A acessibilidade é um princípio e um direito a ser assegurado em todos os espaços e situações da vida. Nas avaliações, ela requer uma articulação entre políticas e pedagogias alicerçadas na cultura dos direitos humanos e o empenho contínuo para identificar e eliminar barreiras, desmantelar privilégios e fender regimes de verdades, de tal maneira a poder operar como elemento coadjuvante na promoção de equidade, equalização e justiça social. O direito à educação parece depender também disso.

Referências bibliográficas

- ALBUS, D.; LAZARUS, S.; THURLOW, M. 2012-13 *Publicly reported assessment results for students with disabilities and ELLs with disabilities*. Minneapolis: National Center on Educational Outcomes/ University of Minnesota, 2015. (Technical Report, 70).
- ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, dez. 2013.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, mar. 2013.
- BAUER, A.; PIMENTA, C.; HORTA NETO, J. L.; SOUZA, S. Z. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.
- BRASIL. Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 10 jul. 2008. Seção 1, n. 131, p. 1.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 de abr. 2007.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*. Brasília, DF: Inep, 1992.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2014. Seção 1 (ed. Extra, p. 1-7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.
- DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; SQUINCA, F. Reflexões sobre a versão em português da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 2507-2510, out. 2007.
- DINIZ, D.; SANTOS, W. (Org.). *Deficiência e discriminação*. Brasília: Letras Livres; Ed. UnB, 2010.
- HARR-ROBINS, J.; SONG, M.; HURLBURT, S.; PRUCE, C.; DANIELSON, L.; GARET, M. *The inclusion of students with disabilities in school accountability systems: an update*. Washington-DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, 2013.
- HORTA NETO, J. L. *As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais*

e São Paulo. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

HORTA NETO, J. L. Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 59, p. 172-201, set./dez. 2014.

KATSIYANNIS, A.; ZHANG, D.; RYAN, J. B.; JONES, J. High-stakes testing and students with disabilities: challenges and promises. *Journal of Disability Policy Studies*, v. 18, n. 3, p. 160-167, Jan. 2007.

LAZARUS, S.; HERITAGE, M. *Lessons learned about assessment from inclusion of students with disabilities in college and career ready assessments*. Minneapolis: National Center on Educational Outcomes; Washington-DC: Arabella, 2016.

MELLO, A.G.; NUERNBERG, A. H. Gênero e deficiência: interseções e perspectivas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 635-655, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n3/03.pdf>>.

OLIVEIRA, A. S. de. *Progressão continuada e outros dispositivos escolares: êxito e fracasso escolar nos anos iniciais do ensino fundamental*. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

36

PEREIRA, M. C. C. O ensino de português como segunda língua para surdos: princípios teóricos e metodológicos. *Educar em Revista*, Curitiba, Ed. Esp. n. 2, p. 143-157, 2014.

QUADROS, R. M.; SCHMIEDT, M. L. P. *Ideias para ensinar português para alunos surdos*. Brasília: MEC, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/port_surdos.pdf>.

SAHLBERG, P. *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teacher College Press, 2011.

SAHLBERG, P. How GERM is infecting schools around the world? 2012. *PasiSahlberg.com*. Disponível em: <<http://pasisahlberg.com/text-test/>>.

SCANDAR NETO, J.; SILVA, P. L. N.; JANNUZZI, P. M. Do que precisam os gestores de programas sociais? In: TELES, J. L.; SIGNORI, C. T. (Org.). *Educação na diversidade: como indicar as diferenças?* Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, MEC, 2006. (Educação para Todos, 25).

SCHUELKA, M. J. Excluding students with disabilities from the culture of achievement: the case of the TIMSS, PIRLS, and PISA. *Journal of Education Policy*, v. 28, n. 2, p. 216-230, 2013.

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

THURLOW, M.; QUENEMOEN, R.; LAZARUS, S. *Meeting the needs of special education students: recommendations for the race-to-the-top consortia and states*. Minneapolis: National Center on Educational Outcomes; Washington-DC: Arabella, 2011.

TIANA FERRER, A. Qué son y qué pretenden: indicadores educativos, política educativa. *Cuadernos de Pedagogía*, España, n. 256, p. 50-53, mar. 1997.
Disponível em: <<http://www.cubaeduca.cu/medias/pdf/1355.pdf>>.

João Luiz Horta Neto, doutor em Política Social e mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Possui diversos capítulos de livros e artigos publicados sobre a avaliação educacional.

jlhorta@gmail.com

Rogério Diniz Junqueira, graduado em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Cooperação Internacional e Políticas de Desenvolvimento pela Universidade de Bolonha e doutor em Sociologia pelas Universidades de Milão e Macerata, é pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e membro da Editoria Científica da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.

rogerio.junqueira@inep.gov.br

Adolfo Samuel de Oliveira, bacharel e licenciado em Ciências Sociais e mestre e doutor em Educação pela Universidade de São (USP), é pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atuou como gestor de sistema de ensino municipal e professor de sociologia no ensino médio.

adolfo.oliveira@inep.gov.br

Recebido em 2 de maio de 2016

Aprovado em 20 de maio de 2016

O que pensam outros especialistas?

pontos de vista

Governando por números: os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de uma agenda global nas políticas de educação*

António Teodoro

Resumo

Os argumentos que o autor tem desenvolvido, desde os seus primeiros trabalhos de 2001, são apresentados no sentido de mostrar que o principal meio de regulação transnacional das políticas de educação, nestes tempos de globalização neoliberal, encontra-se nos grandes inquéritos estatísticos (*surveys*) conduzidos por organizações transnacionais de natureza governamental, com destaque para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). E, nesses grandes inquéritos, a questão política determinante está na escolha dos indicadores, que acabam por condicionar fortemente as reformas educacionais nacionais, nomeadamente na fixação do currículo e dos modos de ensinar e aprender. Defende-se, por último, que essa forma de “governar por números” empobrece o debate público democrático e obscurece outros modos de regulação, mais propícios a apoiar a inovação das respostas educativas, condição para a construção de uma escola exigente e radicalmente democrática.

Palavras-chave: Políticas educacionais; regulação transnacional; OCDE; Pisa.

* Versão atualizada do artigo “A fortuna é de quem a agarrar”: a Rede Iberoamericana de Investigación em Políticas de Educação (Riaipe) e as perspectivas de trabalho futuro”. *Rase, Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Madrid, v. 4, n. 4, p. 6-18, enero 2011.

Abstract

Governing by numbers: the major international statistical surveys and the construction of a global agenda in education policies

The arguments presented in this article by the author have been developed since his first works in 2001 in order to show that the primary means of transnational regulation of educational policies in these neoliberal times of globalization are found in the statistical surveys conducted by transnational organizations of governmental nature, especially the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). And in these large surveys, the key policy issue is on the choice of indicators, which end up heavily conditioning the national educational reforms, including the setting of curriculum and the ways of teaching and learning. It is argued that this form of "governing by numbers" impoverishes the democratic public debate and obscures other modes of regulation, more propitious to supporting the innovation of educational responses, key condition for the construction of a demanding and radically democratic school.

Keywords: educational policies; transnational regulation; OECD; Pisa.

42

Em trabalhos anteriores (Teodoro, 2001, 2003a, 2003b, 2007, 2011), procurei uma explicação para as relações entre globalização (hegemónica) e educação, sobretudo a partir da abordagem de Roger Dale, que, em texto muito conhecido (Dale, 2001, 2004), se posicionava distintamente em face dos trabalhos de John Meyer e seus colaboradores da Universidade de Stanford. Meyer e colaboradores defendem que a expansão mundial dos sistemas educativos assenta, fundamentalmente, em modelos e objectivos comuns definidos no quadro da modernidade ocidental, como o progresso, a igualdade ou os direitos humanos (Meyer, 2000; Suarez; Ramirez, 2007) – uma cultura mundial educacional comum (CMEC), na fórmula com que Dale sintetizou esta abordagem dos autores da teoria neoinstitucional: “[...] a educação, por si só, é uma formalidade mundialmente estandardizada, pelo que, ao adoptarem a educação, os países ficam implicados em dispositivos comuns” (Meyer, 2000, p. 20). Dale afastava-se desse tipo de abordagem, defendendo que a globalização “é um conjunto de dispositivos político-económicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores”. E acrescentava: “A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão económica e da percepção do interesse nacional próprio” (Dale, 2004, p. 436).

No plano das consequências da globalização na educação, Meyer e seus colaboradores insistem, baseando-se fundamentalmente numa análise das políticas curriculares e nas estruturas organizacionais, no desenvolvimento por isomorfismo da escola de massas nos diferentes espaços do sistema mundial. Por seu lado, Dale prefere sublinhar que a globalização não significa a dissipação ou o enfraquecimento

dos Estados já poderosos, mas antes o reforço da sua capacidade para responder colectivamente às forças que nenhum deles pode, por si, jamais controlar individualmente. Centrando a sua crítica na teoria da agência subjacente à abordagem da CMEC de John Meyer, Dale (2001, 2004) sugere que a influência da globalização (hegemónica) se manifesta, sobretudo, a partir da fixação de uma agenda globalmente estruturada da educação (AGEE), na qual agências multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) desempenham um papel crucial.

Com um outro tipo de abordagem, de natureza histórico-social, e apoiando-se na teoria dos sistemas sociais autorreferenciais de Niklas Luhmann, também Jürgen Schriewer tem procurado mostrar os limites da abordagem neoinstitucionalista de Meyer e colaboradores. Apoiando-se num vasto trabalho empírico realizado no seio do Centro de Educação Comparada da Universidade Humboldt, de Berlim,¹ Schriewer (2004) defende que as tendências não vão no sentido da construção de um só mundo, mas antes, e muito mais, da persistência de múltiplos mundos.² Segundo essa perspectiva, a influência mundial é sempre mediatizada por um processo de “externalização” (Schriewer, 2000), ou seja, reconstruída em função das tradições, dos valores e dos objectivos assumidos no interior das sociedades nacionais.

Em texto posterior, Dale (2008) faz uma revisão crítica da sua anterior posição. Reconhecendo um conjunto de limitações internas e externas à sua proposta, bem como o uso de uma abordagem metodológica inadequada – “é claro que o nacionalismo metodológico, a equação ‘sociedade com Estado-nação’, que caracterizou não apenas a educação mas todas as outras ciências sociais, não é somente inadequada mas também enganadora” –, Roger Dale assume que, desde que formulou originalmente a sua proposta em 1998-99, houve substanciais mudanças designadamente nos conceitos de currículo, Estado e nacional, os elementos-chave da abordagem de John Meyer e colaboradores.³ Apoiando-se no trabalho de Boaventura de Sousa Santos (1995),⁴ no sentido de distinguir as trajectórias do capitalismo e da modernidade (e não de as tratar como implicitamente equivalentes), Roger Dale analisa as relações entre uma e outra na reprodução das sociedades, incluindo através da educação, propondo-se, em conclusão, centrar a sua atenção, em próximas abordagens, em quatro aspectos particulares:

¹ O projecto de investigação baseou-se na análise das temáticas dos artigos das principais revistas pedagógicas publicadas entre 1920 e 1997 em três países de diferentes espaços do sistema mundial: Espanha, Rússia/URSS e China (ver Schriewer, 2004, p. 12-13).

² “Por este ponto de vista, os resultados condensados aqui colocam explicitamente em relevo os laços gerais – características das externalizações da reflexão pedagógica – entre as mudanças de um sistema político e social, as mudanças de imperativos em matéria de reforma do seu sistema educativo e as transformações da reflexão sobre a educação e as políticas educativas que lhes estão associadas” (Schriewer, 2004, p. 21).

³ “Mais especificamente, a mudança para uma Economia do Conhecimento Global/Neoliberal como representação da globalização pode trazer uma transformação do pensamento no *curriculum*, que deixa de ser um corpo de conhecimentos justificados pelo seu contributo para os valores da modernidade e estruturado (e ensinado) de um modo planeado e sequencial, para se tornar em competências destinadas a serem aprendidas *ad hoc*, como e quando necessário” (Dale, 2008).

⁴ Dale cita a edição de *Toward a new legal common sense*, de 2004 (London, Butterworth). A nossa referência é a da edição original.

- 1) Se queremos compreender as relações entre Educação e globalização melhor, temos de reconhecer que as consequências da modernidade são muito vastas e que os seus princípios fundamentais são reproduzidos como universais em todo o mundo.
- 2) O conceito de Agenda Globalmente Estruturada para a educação continua a manter alguma validade, mas unicamente nos termos e limites sugeridos acima.
- 3) Mais importante, é crucial ver as relações entre educação e globalização como um elemento-chave das mudanças nas relações entre capitalismo e modernidade na era neoliberal.
- 4) Não são somente os discursos, as instituições e as práticas da modernidade ocidental que necessitam de ser problematizados, mas os próprios pressupostos metodológicos e os instrumentos que geram. (Dale, 2008).

O novo projecto de desenvolvimento gerado pela globalização hegemónica trouxe, para primeiro plano, uma estratégia de liberalização dos mercados mundiais, levando o axioma das vantagens competitivas a tornar-se o centro desse projecto e, desse modo, à recuperação da teoria neoclássica do capital humano. Não admira então que Roger Dale (1999) argumentasse que os mais claros efeitos da globalização nas políticas educativas sejam consequência da reorganização dos Estados para se tornarem mais competitivos, nomeadamente de forma a atraírem os investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios.

No anterior projecto desenvolvimentista, as relações entre os planos nacional e internacional na definição das políticas educativas nacionais processavam-se num duplo registo: por um lado, a assistência técnica das organizações internacionais era (é) ativamente procurada pelas autoridades nacionais, sobretudo como meio de legitimação das opções internas assumidas; por outro, as constantes iniciativas (seminários, conferências, *workshops*), estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel de normalização das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma agenda que determina não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem um modo de fixação de mandato, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.⁵

No projecto da globalização – e essa é a hipótese que tenho defendido desde 2001 (Teodoro, 2001, 2003a, 2003b, 2007, 2011) –, essas relações estabelecem-se, sobretudo, tendo como centro nevrálgico os grandes projectos estatísticos internacionais e, muito em particular, o projecto Ines⁶, do Centre for Educational Research and Innovation (Ceri) da OCDE. Nesses projectos estatísticos, a escolha dos indicadores constitui a questão determinante na fixação de uma agenda global para a educação,⁷ com um enorme impacto nas políticas de educação dos países centrais, mas igualmente dos países situados na semiperiferia dos espaços centrais.

⁵ Para o caso de Portugal e para o período compreendido entre o final da 2ª Guerra Mundial e a adesão, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE), ver Teodoro (2001).

⁶ Indicators of Educational Systems (Indicadores dos Sistemas Educativos).

⁷ Como explicitarei adiante, a influência desses grandes projectos estatísticos vai bem mais além da mera fixação da “agenda global da educação”.

O projecto Ines foi marcado, de início, por uma forte controvérsia e uma larga oposição interna no seio da OCDE (Henry *et al.*, 2001).⁸ Tendo como expressão pública mais conhecida a publicação anual de *Education at a Glance*, esse empreendimento da OCDE foi decidido na sequência de uma conferência realizada em Washington, em 1987, por iniciativa e a convite do governo dos EUA e do secretariado da OCDE, em que participaram representantes de 22 países, bem como diversos peritos e observadores convidados.⁹ O ponto principal da agenda da OCDE no campo da educação era, nessa época, a qualidade do ensino, que serviu como questão de partida para o lançamento do projecto Ines, possivelmente a mais significativa e importante atividade dessa organização internacional em toda a década de 1990.

Reconhecendo que o problema mais complexo não era tanto o cálculo de indicadores válidos, mas a classificação dos conceitos, os representantes dos países membros da OCDE e os peritos convidados examinaram um conjunto de mais de 50 indicadores nacionais possíveis, tendo acabado por reuni-los em quatro categorias: (i) os indicadores de *input* (entrada); (ii) os indicadores de *output* (resultados); (iii) os indicadores de processo; e (iv) os indicadores de recursos humanos e financeiros (Bottani; Walberg, 1992).

A concretização desse projecto permitiu à OCDE estabelecer uma importante base de dados de indicadores nacionais de ensino, que alimenta a publicação do *Education at a Glance*, desde 1992. Nesses olhares, para além dos tradicionais indicadores – sejam as diferentes taxas de escolarização, os vários índices de acesso à educação, as despesas com a educação, as qualificações do pessoal docente –, figura um conjunto de novos indicadores que têm profundas consequências, a montante, na formulação das políticas de educação no plano nacional.¹⁰ Esses novos indicadores são apresentados pela OCDE de uma forma particularmente significativa:

Para responder ao interesse crescente da opinião e dos poderes públicos face aos resultados do ensino, mais de um terço dos indicadores apresentados nesta edição tratam dos resultados, tanto no plano pessoal como no respeitante ao mercado de trabalho, e da avaliação da eficácia da escola. Os indicadores que se inspiram no primeiro Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos dão uma ideia do nível de proficiência das competências de base dos adultos e dos laços existentes entre essas competências e algumas características chave dos sistemas educativos. A publicação compreende ainda uma série completa de indicadores sobre os resultados em Matemática e em Ciências, que cobre a quase totalidade dos países da OCDE e inspiram-se no Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências. Além disso, os indicadores tirados do primeiro inquérito sobre as escolas do projecto Ines contribuem para o alargamento da base dos conhecimentos disponíveis sobre a eficácia da escola. (Ceri, 1996, p. 10).

⁸ Tive a oportunidade de confirmar essa afirmação com Maria do Carmo Clímaco, que representou Portugal nas reuniões que prepararam o lançamento do projecto, bem como com Ana Benavente, que, no final dos anos 1990 e início de 2000, representou Portugal no Comité Diretivo da OCDE (cf. memorandum da oficina de trabalho "Organizações internacionais e regulação transnacional das políticas educativas: os indicadores de comparação internacional e a construção de uma agenda global de educação", realizada em 22 de março de 2007, em Lisboa, no âmbito da Rede Ibero-Americana de Investigação em Políticas de Educação – Riaipe).

⁹ De uma forma mais detalhada, ver a génese desse projecto em "A regulação transnacional das políticas educativas: o papel dos indicadores de comparação internacional na construção de uma agenda global de educação", comunicação apresentada por Madalena Mendes e Carla Galego na 8th Conference of European Sociological Association, que teve lugar na Escócia, de 3 a 6 de setembro de 2007. Esse trabalho foi realizado no âmbito da Rede Ibero-Americana de Políticas de Educação e do Projecto Educating the Global Citizen, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref^o POCI/CED/56992/2004 e PPCDT/CED/56992/2004).

¹⁰ Ver, e.g., os dois campos privilegiados pela OCDE nos finais da década de 1990: a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens.

Quadro 1 – Indicadores temáticos dos relatórios anuais da OCDE *Education at a Glance* – 1992-2007

Título dos capítulos	1992	1993	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Custos, recursos e processos escolares	X	X	X											
Resultados da educação	X	X	X											
Contexto da educação	X	X	X				X	X						
Resultados da educação no mercado de trabalho em nível individual e social							X	X						
Resultados da educação na aprendizagem								X						
Transição da escola para o trabalho						X								
Contexto demográfico, social e económico da educação				X	X	X								
Custos da educação e recursos humanos e financeiros				X										
Resultados da graduação das instituições educativas				X										
Sucesso dos estudantes e literacia dos adultos				X										
Resultados da educação no mercado de trabalho				X										
Ambiente escolar e processos da escola /sala de aula				X	X									
Acesso à educação, participação e progressão				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ambiente de aprendizagem e organização das escolas					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Recursos humanos e financeiros investidos na educação					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Resultados das instituições educativas e impacto da aprendizagem									X	X	X	X	X	X
Sucesso dos estudantes					X		X							
Sucesso dos estudantes e resultados da educação nos planos social e do mercado de trabalho						X								
Resultados da educação nos planos social e do mercado de trabalho					X									

Fonte: Mendes e Galego (2009, p. 29-30)

Mas, mais significativas ainda são as prioridades futuras apresentadas para este projecto, constituindo uma verdadeira *agenda global* para as reformas realizadas na transição de século e de milénio nos sistemas de educação dos diferentes países:

Em primeiro lugar, as informações classificadas sobre a aprendizagem para a vida e os seus efeitos sobre a sociedade e sobre a economia estão cruelmente em falta. Sendo um dado adquirido que os países não podem mais contar unicamente com a expansão progressiva da formação inicial para satisfazer os pedidos de novas qualificações de alto nível, novos indicadores devem ajudar os decisores a melhorar as bases da aprendizagem para a vida. Para isso, é preciso criar fontes de dados sobre a formação em empresa, a formação contínua e a educação de adultos e sobre outras formas de aprendizagem que se situam fora da escola. Os factores que influem nos perfis da aquisição dos conhecimentos ao longo da vida estão em risco de serem difíceis de apreender. Os dados sobre a literacia dos adultos [...] são um primeiro passo nessa direção porque fornecem informações sobre as relações entre os programas escolares e as competências requeridas pelos adultos, e entre a aprendizagem e o trabalho dos indivíduos, de todas as idades.

A evolução das necessidades de informação exige também uma expansão da base dos dados sobre os resultados, nomeadamente os dos alunos e das escolas. As fontes de informação deverão passar de simples constatações dos resultados relativos dos países, e tentar identificar as variáveis que influem nesses resultados. (Ceri, 1996, p. 11).

O Quadro 1 sistematiza os indicadores temáticos usados entre 1992 e 2007 nos relatórios anuais da OCDE, *Education at a glance*. Como se pode verificar, assiste-se nos últimos anos a um processo de normalização dos indicadores, isto é, os indicadores selecionados centram-se em quatro temas, que procuram medir os resultados dos sistemas educativos: (i) acesso à educação, participação e progresso; (ii) ambiente da aprendizagem e organização das escolas; (iii) recursos humanos e financeiros investidos em educação; e (iv) resultados das instituições educacionais e impacto do conhecimento. Enquanto durante a segunda metade da década de 1990 os indicadores usados diziam respeito quer ao contexto quer a custos, relação mercado/sociedade, equidade e resultados, no início do novo milénio os indicadores prendem-se fundamentalmente a contexto, custos e resultados.

Os efeitos práticos desse projecto estão bem presentes nas políticas educativas adoptadas nos diferentes estados-membros (ou associados) da OCDE desde a década de 1990, em geral pertencendo a espaços centrais ou à semiperiferia desses espaços centrais. Uma influência que se manifesta não por um mandato explícito¹¹ mas pela necessidade de responder a uma agenda global baseada na comparação e, sobretudo, na competição de performances dos sistemas educativos. Como afirma Andy Green (2002), a obsessão com a medida dos resultados e performances torna os governos (e, acrescento, demais atores políticos, com destaque para aqueles que possuem um

¹¹ Esclarece-se de novo que essa afirmação se reporta aos países centrais ou na semiperiferia dos espaços centrais, bem como aos chamados países emergentes, que atualmente integram ou são membros associados da OCDE. Para os países do chamado Terceiro Mundo, na periferia do sistema mundial, outras são as relações de força que se estabelecem, por exemplo, entre instituições financeiras como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os governos nacionais.

acesso privilegiado aos meios de comunicação social de massas) prisioneiros de uma espécie de jogos olímpicos de nações, onde se colocam sob a forma de *ranking* os sistemas educativos em termos da sua eficácia.

São conhecidos múltiplos trabalhos que mostram os limites e a fragilidade dos fundamentos técnicos e científicos, bem como os problemas epistemológicos, das comparações internacionais de resultados (ver, e.g., Afonso; St. Aubyn, 2006; Bautier; Crinon; Rayou; Rochex, 2006; Broadfoot *et al.*, 2000; Normand, 2003, 2004). Mas a questão central está no fato desse tipo de comparação se tornar uma arma muito poderosa para quem controla os “significados” do que é comparado. Isso mesmo é reconhecido por um antigo administrador principal do Ceri-OCDE:

Os estudos comparados funcionam como alavancas que permitem fazer saltar as resistências, não importa a que nível se situem, seja ao nível da investigação ou ao nível político. A comparação torna-se uma arma no conflito sobre a organização do ensino. Permite sobretudo implementar estratégias de informação novas sobre os processos educativos e trazer informações que aguçam e enfraquecem as posições dos adversários. (Bottani, 2001, p. 75).¹²

Como sublinha Romuald Normand (2003), esta obsessão pelos resultados e pela comparação internacional de performances assenta no duplo propósito de, por um lado, “moldar” um modelo político para a educação e, por outro, institucionalizar um modo de governação que tende a confiscar o debate democrático e a impedir uma reflexão sobre o projecto político da escola.

48

Neste contexto, o poder das organizações internacionais nos tempos atuais vai além do já importante papel de fixação da agenda global da educação. Recorrendo a uma analogia com a distinção que Basil Bernstein faz entre *reconhecimento* (*recognition*) e *realização* (*realisation*),¹³ Roger Dale defende que a influência das organizações internacionais – dentre as quais destaco a OCDE, por considerar que constitui, pelo menos no campo da educação, o principal *think tank* mundial da globalização hegemónica¹⁴ – situa-se não apenas na segunda dimensão de poder de Steven Lukes – “poder como definição de agenda” – mas, sobretudo, na sua terceira dimensão – “poder de moldar e controlar as regras do jogo e de formatar as preferências” (Dale, 2008, p. 3).¹⁵ Por isso também a convicção de Roger Dale de que o papel das organizações internacionais tem vindo a mudar, assumindo-se cada vez mais como definidores de problemas (*problem definers*) e menos como provedores de soluções (*solution providers*).

¹² Sublinhe-se que, na ocasião em que a afirmação foi escrita, N. Bottani ainda desempenhava as funções de administrador principal do Ceri-OCDE.

¹³ “A regra do reconhecimento permite, essencialmente, a apropriação de realizações para serem colocadas em conjunto. A regra da realização determina como colocamos significados em conjunto e os tornamos públicos. A regra da realização é necessária para produzir o texto legitimado. Assim, diferentes valores de enquadramento atuam seletivamente nas regras de realização e na produção de diferentes textos. De modo simples, as regras de reconhecimento regulam os significados que são relevantes e as regras de realização como os significados são colocados em conjunto para criar o texto legitimado” (Basil Bernstein, citado por Dale, 2008, p. 3).

¹⁴ Esta minha posição, defendida desde a publicação do artigo “Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional ou uma globalização de baixa intensidade” (Teodoro, 2001), é corroborada por Henry *et al.* (2001).

¹⁵ Dale refere-se ao livro de Steven Lukes, *Power, a radical view* (London, Macmillan, 1ª ed. 1974; 2ª ed. 2005).

Os grandes inquéritos internacionais como o TIMSS,¹⁶ o Pisa,¹⁷ o PIRLS¹⁸ ou o novel Talis¹⁹ (e, em alguns países, replicados no plano nacional) e a sua permanente comparação em relatórios e estudos internacionais (e nacionais), pouco (ou nada) preocupados com os contextos socio-históricos geradores desses resultados, tornaram-se uma das principais tecnologias de governação. O seu papel é o de fornecer as evidências para a ação política governativa (*evidence-based policy*), remetendo para segundo plano a contextualização dos processos de aprendizagem, bem como a participação e o debate democráticos sobre as dimensões políticas da educação.

Este é o paraíso da governação neoliberal: uma ação política baseada em evidências apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projectos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de fazer políticas sem política, de um governo de sábios que conhece os caminhos e as soluções para tornar o “povo” feliz.²⁰

¹⁶ Third/Trends in International Mathematics and Science Study. Publicado em 1995, com a designação de Third, passou a partir de 1999 a designar-se de Trends. Conduzidos pela International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), foram realizadas até a gora as edições de 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015. Em <<http://timssandpirls.bc.edu>> pode-se obter a informação relevante sobre esse survey.

¹⁷ Program for International Student Assessment. Este estudo foi lançado pela OCDE em 1997 e teve, até agora, três ciclos. O primeiro, que decorreu em 2000, teve como principal domínio de avaliação a literacia em contexto de leitura e envolveu cerca de 265 mil alunos de 15 anos, de 32 países. No segundo ciclo, realizado em 2003, participaram 41 países, envolvendo mais de 250 mil alunos de 15 anos, dando uma maior ênfase à literacia matemática e tendo como domínios secundários as literacias de leitura e científica, bem como a resolução de problemas. No terceiro ciclo, que decorreu em 2006, houve preponderância da literacia científica e contou com a participação de cerca de 60 países, envolvendo mais de 200 mil alunos de 7 mil escolas. Uma nova edição foi realizada em 2011 e está prevista outra para 2016. O *site* oficial do Pisa encontra-se em <<http://www.oecd.org/pisa/home/>>.

¹⁸ Progress in International Reading Literacy Study. Este projecto, conduzido pela International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), realizou dois ciclos de recolha de dados. No primeiro, denominado PIRLS 2001, participaram cerca de 150 mil alunos do 4º ano de escolaridade em 35 países. No segundo, PIRLS 2006, já participaram crianças do 4º ano de 45 sistemas escolares, abrangendo um mínimo de 150 escolas, com um total de 4.500 a 5 mil alunos a serem testados em cada um dos sistemas escolares participantes. Em <<http://timssandpirls.bc.edu>> pode-se obter a informação relevante sobre esse survey.

¹⁹ Teaching and Learning International Survey. Em setembro de 2007, haviam participado 24 países. Este projecto é apresentado como o primeiro survey international, no qual o foco principal situa-se no contexto de aprendizagem e nas condições de trabalho dos professores nas escolas. Em 2013, realizou-se um novo survey. Os seus resultados podem ser consultados em <<http://www.oecd.org/edu/school/talis.htm>>.

²⁰ Mesmo que, muitas vezes, os seus mentores não tenham condições para explicitar este ponto de vista, a política baseada em evidências tem, contudo, consequências claras: operar, simultaneamente, como legitimação das políticas adoptadas e desqualificação de políticas alternativas, apontadas como resultado de interesses particulares que não têm suporte técnico-científico nem respondem ao interesse geral.

Referências

- AFONSO, A.; ST. AUBYN, M. Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, London, v. 23, p. 476-491, May 2006.
- BAUTIER, É.; CRINON, J.; RAYOU, P.; ROCHEX, J.-Y. Performances en littéracie, modes de faire et univers mobilisés par les élèves: analyses secondaires de l'enquête PISA 2000. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 157, p. 85-101, oct./déc. 2006.
- BOTTANI, N. Usages et mésusages des approches comparatives dans un cadre politique. In: SIROTA, R. (Ed.). *Autour du comparatisme en éducation*. Paris: PUF, 2001. p. 71-76.
- BOTTANI, N.; WALBERG, H. J. À quoi servent les indicateurs internationaux de l'enseignement? In: CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (Ceri). *L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement: un cadre d'analyse*. Paris: OCDE, 1992. p. 7-13.
- BROADFOOT, P.; OSBORN, M.; PLANEL, C.; SHARPE, K. *Promoting quality in learning: does England have the answer?* London: Cassell, 2000.
- CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (Ceri). *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE, 1996.
- DALE, R. Specifying globalisation effects on national policy: a focus on mechanisms? *Journal of Education Policy*, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1999.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'cultura educacional mundial comum' ou localizando uma 'agenda globalmente estruturada para a educação'? *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, Portugal, n. 16, p. 133-169, 2001.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'cultura educacional mundial comum' ou localizando uma 'agenda globalmente estruturada para a educação'? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004.
- DALE, R. Brief critical commentary on CWEC and GSAE 8 years on. In: CONFERENCE COMPARATIVE AND INTERNATIONAL EDUCATION SOCIETY, 52., 2008, New York. *Proceedings...* New York: Teachers College/Columbia University, 2008.
- GREEN, A. *Education, globalisation and the role of comparative research*. London: Institut of Education, University of London, 2002.
- HENRY, M.; LINDGARD, B.; RIZVI, F.; TAYLOR, S. *The OECD, globalisation and education policy*. Amsterdam: Pergamon & Elsevier Science, 2001.

MENDES, Madalena; GALEGO, Carla. La regulación transnacional de las políticas educativas: el papel de los indicadores de comparación internacional en la construcción de una agenda global de educación. In: TEODORO, António; MONTANÉ, Alejandra (Ed.). *Espejo y reflejo: políticas curriculares y evaluaciones internacionales*. Valencia, Espanha: Editorial Germania. 2009. Capítulo 1, p. 15-36. Disponível em: <http://www.antonioteodoro.ulusofona.pt/images/download/livro_espejo_y_reflejo.pdf>.

MEYER, J. W. Globalização e currículo: problemas para a teoria em Sociologia da Educação. In: NÓVOA, A.; SCHRIEWER, J. (Ed.). *A difusão mundial da escola*. Lisboa: Educa, 2000.

MEYER, J. W.; RAMIREZ, F. O. The world institutionalization of education. In: SCHRIEWER, J. (Ed.) *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt: Peter Lang, 2000. p. 111-132.

NORMAND, R. Les comparaisons internationales de résultats: problèmes épistemologiques et questions de justice. *Éducation et Sociétés*, Paris, n. 12, p. 73-89, 2003.

NORMAND, R. La formation tout au long de la vie et son double: contribution à une critique de l'économie politique de l'efficacité dans l'éducation. *Éducation et Sociétés*, Paris, n. 13, p. 103-118, 2004.

SANTOS, B. de S. *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge, 1995.

SCHRIEWER, J. Estados-modelo e sociedades de referência: externalização em processos de modernização. In: NÓVOA, A.; SCHRIEWER, J. (Eds.). *A difusão mundial da escola*. Lisboa: Educa, 2000. p. 103-120.

SCHRIEWER, J. L'internationalisation des discours sur l'éducation: adoption d'une "idéologie mondiale" ou persistance du style de "réflexion systémique" spécifiquement nationale? *Révue Française de Pédagogie*, Paris, n. 146, p. 7-26, 2004.

SUAREZ, D. F.; RAMIREZ, F. O. Human rights and citizenship: the emergence of human rights education. In: TORRES, C. A.; TEODORO, A. (Ed.). *Critique and utopia: new developments in the sociology of education in the twenty-first century*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007. p. 43-64.

TEODORO, A. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, S. R.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. (Org.). *Da crise da educação à "educação" da crise: educação e a transnacionalização dos mecanismos de regulação social*. Porto, Portugal: Edições Afrontamento, 2001. p. 125-161.

TEODORO, A. Educational policies and new ways of governance in a transnationazation period. In: TORRES, C. A.; ANTIKAINEN, A. (Ed.). *The international handbook on the sociology of education: an international assessment of new research and theory*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, 2003a. p. 183-210.

TEODORO, A. *Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto, Portugal: Edições Afrontamento, 2003b.

TEODORO, A. Nouvelles modalités de régulation transnationale des politiques éducatives: évidences et possibilités. *Carrefours de l'Éducation*, [Amiens], n. 24, p. 201-21, 2007.

TEODORO, A. *A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas nacionais*. Brasília: Liber Livro, 2011.

António Teodoro é professor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa, diretor do Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (CeIED) e da *Revista Lusófona de Educação* e coordenador da Secção de Educação Comparada da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
teodoro.antonio@gmail.com

O tema da avaliação educacional na Constituinte de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996

Candido Alberto Gomes

Resumo

A análise do contexto político e econômico da chamada década perdida (a de 1980), revela que o declínio do governo militar e a crise da dívida externa levaram à perspectiva de redemocratização, com nova assembleia constituinte. Concomitante aos cortes nos custos sociais, emergiram conceitos como descentralização, eficiência e avaliação externa. O último estava subjacente na Constituinte, embora só tenha sido explicitado ao final, como condição à liberdade de ensino, resultando das implicações do embate entre educação pública e particular. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), concebida como lei geral da educação, estabeleceu um sistema nacional de avaliação e dispôs sobre a avaliação do aproveitamento dos alunos, introduzindo inovações.

Palavras-chave: avaliação educacional; legislação educacional; políticas educacionais; avaliação do aproveitamento; administração da educação.

Abstract

The educational evaluation in Brazil's Constitution of 1988 and in the Law of Directives and Bases for Education of 1996

The article analyzes the political and economic context of the so called lost decade (1980's). The decline of the military government, as well as the external debt crisis led to the re-democratization, resulting in a new Constituent Assembly. Concomitant to cuts in the budget of social sectors, concepts related to decentralization, efficiency and external evaluation have emerged. The last concept has been subjacent to discussions in the Constituent, although it was made explicit at the end as a condition to the freedom of teaching, resulting in conflicts between public and private education. The Law of Directives and Bases for Education (*Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB*) established a national evaluation system and disposed of students' achievement evaluation, introducing innovative changes.

Keywords: educational evaluation; education legislation; educational policies; student achievement evaluation; education administration.

Introdução

54

Este trabalho é mais um depoimento documentado do que uma análise documental entretecida por um depoimento. Como a história se faz com diversas fontes, cabe transformar as memórias em documento escrito, com os limites da subjetividade, para contribuir às interpretações dos fatos. Neste sentido, para que o leitor melhor perceba tal subjetividade, cabe destacar que o autor deste relato trabalhou como assessor legislativo do Senado Federal de 1985 a 1998, abrangendo o período da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) e o da prolongada gestação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1988 a 1996. Foi, portanto, testemunha e coadjuvante de numerosos debates externos e internos e da tomada de certos níveis de decisão, como membro de um corpo concursado, ramo da burocracia pública que se esperava, *sine ira et studio*,¹ em princípio, acima de disputas político-partidárias.

Consta que, no pós-Guerra, quando ainda ocupava o Palácio Monroe, o Senado Federal realizou um concurso público para assessores por lhe faltar pessoal técnico-científico para a reconstitucionalização e a redemocratização do País, em seguida à derrubada do Estado Novo, ocorrida em 1945. Após 1964, sabe-se que o triângulo arquitetonicamente equilátero da Praça dos Três Poderes, em Brasília, tornou-se cada vez mais um triângulo escaleno, concentrando muito mais poderes no Executivo, em detrimento dos outros dois vértices. Com a aurora da redemocratização, o Poder

¹ Sem ódio e sem preconceito – diretriz de Tácito para aqueles que desejam escrever a História (N. do E.).

Legislativo anteviu responsabilidades muito maiores, no sentido de restabelecer o Estado Democrático de Direito. O sentimento que despontava era o de que seria necessária uma nova Assembleia Constituinte, para reescrever o Brasil. Alcançando as liberdades políticas e abrindo o diálogo, daí emergiriam as linhas de um renovado Brasil, dos pontos de vista social, econômico, político e cultural.

Existia no Senado um órgão denominado de Assessoria, que se manteve desde o pós-Guerra, e que respondia às demandas dos senadores (e, muito tempo depois, também às das senadoras), com pessoal competente, em especial do ponto de vista jurídico. Pouco eles podiam fazer, porque o processo legislativo era quase todo controlado pelo Executivo. O poder de iniciativa era muito restrito. Um dos tipos de trabalho mais solicitados pelos legisladores era o projeto de lei autorizativa, que autorizava o Executivo a fazer alguma coisa que ele já tinha o poder de fazer e faria se o quisesse. Todavia, no ambiente das *Diretas já* e da dura recessão econômica, com elevada inflação e aviltamento do câmbio da moeda nacional, o Legislativo já trabalhava com propostas de emendas constitucionais, que não dependiam da sanção do presidente da República. Duas destas, promulgadas em 1983, ficaram famosas, a Passos Porto, que descentralizou receitas tributárias, e a João Calmon, que vinculou recursos mínimos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, diante dos cortes sociais durante a recessão (cf. Moreira; Castro; Silva, 1986).

No entanto, senadores com uma visão de longo prazo desejavam muito mais: um Senado que iniciasse processos e que soubesse, com competência técnico-científica, fundamentar-se sobre as diferentes áreas legislativas e discutir com o Executivo de igual para igual. Era o Poder Executivo que detinha um corpo técnico, centralizado em certos órgãos e também espalhado pelos ministérios, que fundamentava as proposições, os vetos presidenciais e que mantinha os políticos situacionistas informados dos seus temas. O Legislativo precisaria, então, compreender as áreas específicas, como economia, orçamento, educação, saúde, cultura e todas as de iniciativa parlamentar. Isso ocorria em situação de esgotamento do regime político, sob a regência de uma emenda constitucional velha, que dava nova redação a uma Carta remendada (o que não impediu o prosseguimento da tradição político-jurídica dos remendos).

Em 1983 foi lançado o edital de um concurso público de provas e títulos para assessor (depois qualificado como parlamentar e, ainda depois, legislativo e, mais algum tempo depois, consultor legislativo) do Senado Federal, certame que foi organizado pela Universidade de Brasília e transcorreu ao longo de 1984. Em dezembro do mesmo ano, foram nomeados mais de mil servidores para a Gráfica do Senado, causando grande repercussão na mídia. Relacionado ou não ao fato, em janeiro foram chamados os assessores concursados para contratação via Consolidação das Leis do Trabalho. Assim se fez, rompendo uma tradição e conduzindo a uma situação de encontro de duas culturas: a cultura enraizada na Casa pelos assessores existentes, profundos conhecedores dos meandros em anos de prática, e a do grupo “de fora”, constituído por pessoal do Direito, que trabalhava em várias áreas, e por pessoal técnico-científico, vindo em parte de universidades, onde ensinavam e

pesquisavam. As soluções de compromisso foram quase sempre adotadas e as trocas foram de alto proveito para todos.

Era intencional que os assessores lá ficassem para aprender, olhando, escutando, fazendo, preparando-se para uma Constituinte em aberto, como o Brasil nunca tivera (isto é, uma Constituinte que se fez a partir de sugestões dos legisladores e não de um anteprojeto, como a de 1946). O autor se lembra, em 1985, quando ingressou o Projeto de Lei Orçamentária de 1986. O senador João Calmon era o relator do Subanexo da Educação, chegando um pedido do seu gabinete para elaborar uma minuta de parecer. Nada se podia fazer exceto um texto crítico, com as linhas que o orçamento precisava seguir. Mas em política é preciso aprender a esperar, a cultivar a paciência e a persistir. Tanto para o “bem” quanto para o “mal”, áreas mescladas e separadas por uma zona cinzenta, em que o maniqueísmo se torna perspectiva interpretativa demasiadamente limitada. Como antes e depois das obras de Maquiavel.

O contexto

Para tratar da avaliação na Constituinte é preciso lembrar, primeiro, o contexto do Brasil e da América Latina. Os regimes autoritários do Continente, estabelecidos durante a Guerra Fria, se desmoronaram na década de 1980, enquanto a crise da dívida externa e a recessão econômica empobreciam os países, em especial as camadas socialmente menos privilegiadas. Foi a mais profunda crise econômica desde os anos 1920 (Velloso, 2000), obrigando os governos a efetuar profundos cortes orçamentários, especialmente no setor social, bem como ajustamentos estruturais. A educação foi um dos alvos, com significativa intervenção de organizações internacionais, para aumentar a eficiência, a qualidade e a equidade (Trojan, 2010).

Muitos desses países tinham, entre seus denominadores comuns, a centralização e a complexidade de procedimentos burocráticos para os recursos chegarem à escola. Assim, as reformas dos anos 1980 se assentaram num tripé: gestão descentralizada, diversificação do financiamento (isto é, menor participação do Estado) e avaliação externa (Carnoy, 2002). A descentralização significou mais transferências de competências para os governos subnacionais – não raro simples desconcentração – e maior autonomia escolar. Com a avaliação externa, a escola recebeu mais atribuições e financiamento suplementar, com frequência uma alocação por estudante, segundo o nível, para despesas correntes e pequenas despesas de capital. Com isso, o Estado, especialmente no nível central, reduziu suas responsabilidades, tendendo a tornar-se menos um Estado docente que um Estado regulamentador. No dar e receber de recursos, tendeu-se a avaliar os resultados e responsabilizar a escola pelo uso desses recursos. O sucesso de uma escola ou uma rede é estabelecido pela relação entre os objetivos e o seu desempenho, com a melhoria do uso dos recursos disponíveis. Se os dados são publicados, em princípio, melhor ainda, para clareza do cidadão contribuinte, embora haja o lado perverso da

transferência de responsabilidades do centro para a ponta. Os culpados aparentes saem do atacado e passam ao varejo: a escola e o professor.

Quando este autor tratou de estabelecer uma nova teia de relações em Brasília, inclusive para auscultar atores políticos e formular minutas de projetos de lei e outros documentos que tivessem viabilidade política democrática, sentiu de perto a saturação do regime centralizado autoritário, o desejo de maior transparência e diminuição das burocracias. Discutiam-se pesquisas, políticas e tendências que envolviam o tripé mencionado, com a apuração do custo/aluno, o acompanhamento das transferências às escolas (que se perdiam pelos caminhos, como córregos no deserto) e a avaliação de processos e resultados.

A avaliação externa e interna aparecia como uma das alternativas para a nova ordem política, não sem grandes resistências nos encontros e seminários, em especial sobre a educação superior. A princípio, era considerada inaceitável, em especial pela educação superior pública. Depois de muitas discussões e mudanças da paisagem, começou a ser aceita, desde que a avaliação não fosse vinculada à alocação de recursos e à ordenação das instituições segundo critérios, como qualidade. No entanto, sendo dragão ou outro bicho mitológico, a avaliação já havia se sentado nas salas e gabinetes. Podar-lhe alguns tentáculos em breve se tornava uma tática de retardar concessões. Se faz sentido considerar o *Zeitgeist*, espírito do tempo, ele ia circundando e ocupando os espaços da política pública.

Como é possível perceber por outros artigos, a avaliação da educação básica já corria com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja “edição experimental” ocorreu em 1989. Se a educação era ruim, era preciso não só saber o quanto era ruim, mas quais eram suas “ruindades”, para serem examinadas nos diversos níveis da gestão e no processo de ensino-aprendizagem. Contudo, o último elo tornou-se o mais fraco: traduzir a avaliação em atos concretos para o aluno aprender e para o professor ensinar. Quantos anos levou a criação, por exemplo, da Plataforma Devolutivas Pedagógicas² do Inep, indispensável, mas não suficiente? Mais uma vez, as pontes entre teorias e práticas, pesquisas e políticas se revelavam rotas e viciadas. Como os sucessivos impactos na opinião pública a adormecem, fica o desafio de não nos dessensibilizarmos com o dramático e o trágico. Caso contrário, permanecemos em conformismo com as ruindades, como se fosse uma sina da nossa incompetência: deixa como está para ver como fica.

Avaliação na Constituinte

Avaliação era, assim, palavra subjacente; discutia-se, exaltavam-se suas qualidades, demonizavam-se seus efeitos de modo maniqueísta. Lá estava até que veio à tona e se inscreveu no texto constitucional. Como aconteceu?

A Constituinte regimentalmente se organizou como uma pirâmide: partiu, na base, de subcomissões temáticas, desembocando em comissões temáticas, que, por

² Lançada em 6 de agosto de 2015.

sua vez, chegavam à Comissão de Sistematização e, obviamente, ao plenário. Na educação, a base era a Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte, que, em correspondência com as lutas históricas, logo se dividiu em defensores dos setores público e privado, como um duradouro pomo de discórdia, interessante como bandeira política e bem menos proveitoso do ponto de vista financeiro, como a Assessoria evidenciou aos senhores constituintes, pelo seu volume histórico.

Tratava-se de vedar a transferência de recursos públicos para o setor particular, justamente uma das pernas do tripé dos ajustes estruturais. Numa arena dividida e sem maioria absoluta, a Subcomissão buscou soluções de compromisso; uns ganhando aqui, outros ganhando ali, resultando num longo texto, que aguardava o próximo *round* – a Comissão Temática. Entre os pontos de consenso, situava-se a manutenção e a ampliação dos pisos da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Para isto, João Calmon fora designado relator da Subcomissão, pois havia grandes riscos de o dispositivo, aprovado anteriormente, quatro anos antes, ser recusado agora. De fato, era uma tese pouco simpática aos ajustes estruturais e até a constituintes chamados de centro-esquerda.

Mas a principal tática de Calmon para aprovar a sua Emenda em 1983, no *Ancien Régime*, continuou de pé: quem, num período de abertura política, teria a coragem de votar publicamente contra recursos para a educação, em meio à miséria reinante? No mesmo dia a mídia desfilaria seus nomes como contrários à causa da educação do povo. Se não fosse morte política, seria uma agonia eleitoral. A vinculação permaneceu. Calmon, autor e infatigável acompanhante do dispositivo, que ainda conseguiu por sua iniciativa incrementar os recursos, contou a este autor, entre alguns pormenores, que a reunião decisiva havia sido fechada no seu partido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), majoritário nas eleições de 1986, onde “gritou até ficar rouco”. Contou que enfrentou múltiplas oposições, especialmente a de um constituinte híbrido, como tanto acontece na política real, hoje vivo, com prolongada carreira de esquerda, mas fiel a uma formação econômica liberal.

A deusa Discórdia não aparentava estar presente na festa, no entanto, havia lançado não uma, mas várias maçãs de ouro, para serem disputadas pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Brasil, 1987). O papel do jovem pastor Páris,³ no sentido de buscar as novas soluções de compromisso e a conciliação, coube ao relator, Artur da Távola, também do PMDB. Desde o início passou a trabalhar com diversos grupos de constituintes e assessores, deparando-se com a maçã da educação e outras até piores, em especial, a da comunicação. Parlamentava e parlamentava fora e dentro do Legislativo, buscando aplinar as diferenças, com grande capacidade de ouvir e até de sonhar literalmente com soluções. Diga-se de passagem, e a bem da verdade histórica, que foi numa dessas reuniões que se manteve a educação como direito público subjetivo e, mais ainda, por iniciativa do deputado constituinte Octavio Elísio, se introduziram os

³ A expressão *pomo da discórdia* – usada para indicar qualquer coisa que faça as pessoas brigarem entre si – teve origem no mito grego sobre a guerra de Tróia. Páris, tendo de escolher a mais bela das deusas, entregou a maçã de ouro a Afrodite, que lhe prometera o amor da mais bela das mulheres: Helena, esposa do rei Menelau. Páris raptou Helena, levando-a para Tróia. (N. do E.).

sistemas municipais de ensino. Os assessores levaram relativo susto; podiam levantar argumentos contrários e favoráveis, mas o clima não permitia isso. Aplicaram a lei do silêncio...

Contudo, a falha tectônica básica continuava a ser o conflito público *versus* privado. Estavam postas duas questões: 1) a exclusividade de recursos públicos para o setor público; 2) a relativa autonomia do setor particular, que se sentia enredado em uma teia de normas, regulamentos, praxes, processos e muitos papéis, não raro amaciada por relações pessoais e profissionais. Por que tanta centralização? Por que o setor particular teria que ser uma espécie de bode expiatório dessa espécie de prevenção institucionalizada contra ele?

Na cesta do setor privado lançava-se tudo, independentemente das suas diferenças. Foi então que o relator, certa manhã, apresentou aos assessores uma nova redação para resolver o impasse dos recursos públicos, que, parece, concebera num sono leve. Estava muito perto do atual art. 213 da Constituição. Do ponto de vista político, tinha que manter o *caput* com o mandamento que assegurava a exclusividade dos recursos públicos para os estabelecimentos públicos, porém, abrindo exceções nos dispositivos por ele capitaneados. Palavras para lá e para cá, chegou-se ao que a técnica legislativa requeria. Entretanto, ainda havia uma das maçãs de ouro da educação: o incômodo do setor privado, que se via tolhido e arriscado a exercer o papel da conhecida Geni.⁴ Os entendimentos do relator com representantes do setor levaram a um mandamento constitucional – hoje art. 209 – virado para os resultados e não para os processos (Brasil. Constituição, 1988). O substitutivo levado à discussão e votação fixava:

Art. 10. O ensino é livre à iniciativa privada, que o ministrará sem ingerência do Poder Público, salvo para fins de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e supervisão da qualidade. (Brasil, 1987a, p. 35).

A redação não podia ser mais retórica: o ensino seria livre à iniciativa privada, sem ingerência do Poder Público, exceto para todos os processos que já existiam e outros que apareceram anos depois na LDB, isto é, autorização, reconhecimento, credenciamento e supervisão. Enfaticamente se destacou a supervisão da qualidade, suposto ponto fraco do setor particular, em contraposição ao setor público, que, não visando ao lucro, necessariamente alcançaria homoganeamente maior qualidade. Em outras palavras, um setor da Assembleia Constituinte, chamado de “esquerdas”, propunha um modelo binário, enquanto o relator esboçou um fraco modelo ternário. Para isso, excetuava do *caput*, condicionalmente, entidades confessionais, comunitárias e filantrópicas. Desse modo, o conceito de avaliação explicitamente ainda não havia chegado à fala no divã psicanalítico, mas logo emergiria. Era ainda termo proibido e destinado, depois, somente ao setor mais vulnerável, o particular. Para o setor público, nada. Com as dificuldades de negociação, evitavam-se maiores riscos políticos.

Pior ainda, na discussão e votação do Relatório, a Comissão se cindiu claramente. Seu plenário, mais numeroso que o da Subcomissão, representava outra

⁴ Personagem da peça *Ópera do malandro*, de Chico Buarque de Holanda (N. do E.).

composição de forças e interesses. De um lado, um grupo, que seguia o relator, procrastinava o processo, na tentativa de fazer o texto chegar à Comissão de Sistematização e assim ser incorporado como tal ou com pequenas modificações. De outro lado, um grupo de constituintes, em grande parte liderado por João Calmon, apresentou um substitutivo diferente daquele do relator, que, aliás, incorporava, sem tirar nem pôr, o citado artigo 10.

Depois de longas sessões, foram votados dois substitutivos do relator, ambos derrotados, o primeiro por 26 votos favoráveis e 37 contrários e o último por números exatamente iguais (Brasil, 1987a, p. 2). Pode-se imaginar como foi difícil ao grupo de assessores atender às consultas de uns e outros *sine ira et studio*, obtendo a percepção do quanto a burocracia weberiana, como tipo ideal, distava do “tipo real”. O presidente da Temática Comissão terminou por encaminhar todo o material ao senador Afonso Arinos, presidente da Comissão de Sistematização, com os resultados das votações e valorizando as 1.921 emendas, para as quais, depois de discutidas, foram acolhidos 747 pedidos de destaque. Com as táticas obstrucionistas, nada pôde ser votado, sendo as discórdias encaminhadas para cima. Se os assessores ainda tivéssemos tempo de madrugada, poderíamos ler *Ciência e política: duas vocações*, de Max Weber.

Os divisores social e setorial ficam claros na defesa do substitutivo da maioria:

Não aceitamos a elitização da Escola Brasileira, criando escolas para ricos e escolas para pobres. Não queremos fechar a escola privada de excelência para as crianças carentes. Defendemos os direitos que têm as famílias pobres de também terem seus filhos em escolas confessionais se o desejarem. Por essas razões não aceitamos que tais escolas sejam marginalizadas quando se utilizam verbas públicas. (Brasil, 1987a, p. 5-6).

Qualquer semelhança com os debates dos anos 1930 e da primeira LDB, definitivamente, não é mera coincidência.

Na Comissão de Sistematização

Como previsto, as divergências subiram à Comissão de Sistematização, mais um andar acima. Diferenças foram aplainando-se enquanto se tecia o consenso. Foram necessários dois substitutivos e quatro projetos para chegar ao texto promulgado (Lima; Passos; Nicola, 2013). O Substitutivo I, de 26 de agosto de 1987, da Comissão de Sistematização, mantinha a mesma redação do relator Artur da Távola. Indiretamente, em matéria de avaliação ou supervisão, nada mais que os dispositivos sobre conteúdos mínimos, uso da língua portuguesa e das línguas indígenas e obrigatoriedade do ensino religioso, que vinham desde o princípio, além dos grandes princípios enunciados. Já o Substitutivo II, de 18 de setembro de 1987, da mesma Comissão, acrescentou dois incisos ao mandamento inicial da liberdade do ensino privado: 1) um tautológico, de que ele cumpriria as normas gerais da educação nacional, estabelecidas em lei; 2) outro substituía a supervisão da qualidade por verificação.

O conceito de avaliação só compareceu no Projeto B, de 5 de julho de 1988, a três meses da promulgação da Carta, aprovado pelo plenário no início do segundo turno. Manteve-se o dispositivo tautológico e simplificou-se o inciso II, resumido então à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (Lima; Passos; Nicola, 2013). Com isso, dos diversos processos, o único a ser elevado ao texto constitucional foi a autorização, ou seja, o ponto de partida para o oferecimento de cursos. Por isso, seu *status* é, a nosso ver, mais alto que o do credenciamento, do reconhecimento e da supervisão.

Assim se inscreveu a avaliação na Lei Maior, afeta ao setor particular, tendo como sujeito avaliador (ou regulamentador) o Estado, embora este se encontrasse a caminho de avaliar suas próprias entidades. Mas isso não poderia ser dito, pois a linguagem é feita tanto de palavras quanto de silêncios – e muitos silêncios mais carregados de sentido do que as palavras (cf. Hall, 1990).

A avaliação na LDB

Como é sabido, a Constituição desvencilhou-se também de várias maçãs de ouro da deusa Discórdia, deixando problemas a serem resolvidos pela legislação infraconstitucional, por meio de expressões como “na forma da lei”, “como dispuser a lei”, “lei complementar definirá...” e outras. A regulamentação continua incompleta até hoje, mas, logo após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foi apresentado à Câmara dos Deputados um projeto de LDB, para regulamentar os dispositivos constitucionais. Mudada a Constituição, em princípio, as diretrizes e bases da educação nacional necessitavam ser mudadas. Não foi, porém, um projeto de lei do Executivo, como em 1947, mas de iniciativa do deputado Octávio Elísio, ou seja, da Câmara dos Deputados, que, assim como o Senado, estava capacitada a exercer o protagonismo e ansiosa de fazer valer o equilíbrio de poderes. Surpreendentemente não se encontra o conceito de avaliação no Projeto de Lei nº 1.258 (Brasil. Câmara..., 1988). Seu artigo 20 trata da “verificação do rendimento escolar” no ensino de 1º e 2º graus, a cargo dos estabelecimentos de ensino, segundo regimento próprio, aprovado pelo conselho de educação competente.

Verificação é o mesmo conceito utilizado pela então vigente Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que, no seu artigo 14, incluía a avaliação de aproveitamento e a apuração de frequência (Brasil. Lei..., 1971). No entanto, o § 1º alargava a avaliação, estatuindo a preponderância dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos, entre outras disposições de abertura. O mencionado Projeto de Lei, fundamentado em documento da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), como declarado na justificação, não se referiu à avaliação interna ou externa de estabelecimentos, sistemas de ensino ou redes escolares. Todavia, teve as grandes virtudes de ser conciso e descentralizante. Foi ao longo da sua tramitação que recebeu grande número de acréscimos e modificações, não raro de modo voluntarista, ignorando ou protelando a análise da sua constitucionalidade

e juridicidade, dever indeclinável de um parlamento, em favor do atendimento às negociações políticas.

A literatura que trata da tramitação da segunda LDB, entre 1988 e 1996, com seus meandros e labirintos, é suficientemente copiosa (e aqui não é lugar para analisá-la), mas vale recordar que o Projeto Darcy Ribeiro, apresentado em 1992, também foi de origem parlamentar (Darcy foi incentivado a isso, inclusive pelo presidente da Casa, senador Mauro Benevides). Também as negociações para chegar a um substitutivo votado em plenário se deram no Legislativo, mais particularmente no Senado, com a indispensável participação dos diversos níveis do Executivo (Gomes, 2010). Afinal, estes são poderes autônomos, mas interdependentes: se um legisla, outro precisa cumprir, considerando-se que a lei é para encarnar na realidade e não um aceno meramente simbólico que logo perde a legitimidade.

O texto final da LDB foi precedido pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que modificou a Lei nº 4.024, de 1961, que, alterada pela Lei nº 5.692, de 1971, permanecia vigente (ao contrário do que se afirma em outras publicações, a Lei de 1971 não é e nunca se propôs a ser a segunda LDB). Com a modificação, passou a ter existência legal o Exame Nacional de Cursos, chamado “Provão”, conforme proposta do Ministério da Educação (MEC), como forma de introduzir mecanismos de mercado na escolha de instituições e cursos superiores, bem como de elevar a qualidade desse nível educacional. Quanto à educação básica, o Saeb havia sido realizado em 1991 e 1993, preparando-se para ser realizado em 1995, de modo comparativo, com base na teoria da resposta ao item (TRI). Portanto, eram dois fatos que cumpria considerar.

Em consonância com a Constituição, que garantia padrão de qualidade como princípio do ensino, e, de acordo com as realizações da época, a negociação do Projeto Darcy Ribeiro, em 1995, envolveu o indispensável esclarecimento da organização da educação nacional, incumbências de cada nível governamental e composição dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais). Lembremo-nos de que não havia sido baixada a lei complementar, prevista na Lei Maior. Envolvendo facções políticas moderadoras e o MEC, ficou claro que o Projeto precisava pronunciar-se sobre a avaliação, a colaboração e “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino” (art. 9º, VI), como uma das incumbências da União (Brasil. Lei..., 1996). No mesmo artigo, o inciso VIII ratificou a Lei nº 9.131, de 1995, estatuinto “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior”. A inserção era indispensável, pois o Projeto, convertido em Lei, revogaria a legislação anterior, no caso a Lei nº 9.131, de 1995, como de fato o fez em seu art. 92 (Brasil. Lei ..., 1996).

O termo avaliação, que emergira da esfera científica para a jurídico-política em 1988, reapareceria no texto final em relação aos cursos e estabelecimentos. Autorizar, reconhecer, credenciar e supervisionar cursos e estabelecimentos têm forte caráter burocrático. Avaliar sugere a esperança em processos científicos. Assim, nas negociações, os cinco verbos se alinharam e, claro, adicionaram complicações à realidade, como quando se tenta misturar água e azeite.

Ademais, a LDB precisava normatizar a avaliação do aluno nos estabelecimentos. A intenção do legislador, Darcy, era elaborar um projeto mínimo, de lei geral da educação, e não um código ou um volume de ordenações, como as da História do Direito no Brasil. A experiência burocrática brasileira na educação era mal reputada: centralizadora, formalista, desviada do atingimento dos objetivos, orientada antes para os processos, sujeita a influências pessoais e grupais, o que já a desclassificaria como burocracia. A múltipla obra anterior de Darcy patenteava o seu inconformismo e a rebeldia. Eis que a partir de sugestões, numa reunião no MEC, certo dia às 7h30, despontou a redação do art. 23: a organização flexível da educação básica voltada para o “interesse do processo de aprendizagem”. Ou seja, o Projeto optava (como o fez a Lei) pelo interesse máximo do aluno e da sua aprendizagem – ele o sujeito, o centro, não os adultos. Tratava-se de um dos princípios básicos dos escolanovistas e de um grande arco de pensadores, inclusive Freire (Gomes, 2012).

Deste núcleo de ideias, traduzido segundo a técnica legislativa, surgiram as normas comuns do art. 24, como a classificação do aluno por promoção, transferência e avaliação pela escola, independente de escolarização anterior, além da progressão parcial e das múltiplas possibilidades de organização de classes ou turmas. Darcy aceitou a redação legislativa de pronto. Em seguida, aproveitando, sim, a Lei vigente, de nº 5.692, de 1971, vieram os critérios de avaliação do rendimento escolar, em sintonia com a literatura, as experiências pedagógicas no mundo e o pouco que se obtivera no Brasil nesse sentido.

Insistiu-se na recuperação paralela e final, embora conhecendo a ritualização ou o fingimento a que esta foi submetida no País. Se a recuperação da aprendizagem, mudando professores e recursos, era uma alternativa internacional, em grupo ou individual, paralela ou não, a esperança foi de uma nova oportunidade, em outros tempos, para que o reforço escolar não continuasse a ser disponível apenas para aqueles que podiam pagá-lo. De fato, a ênfase da LDB à escolarização de tempo integral, aliada às pressões sociais, resultou em ampliação da jornada, incluindo o reforço escolar no contraturno. Uma dessas manifestações é o avanço, embora lento, da educação em tempo integral, não necessariamente, todavia, educação integral.

A avaliação na LDB, em capítulos e seções específicas, aparece na maioria dos casos com redação cuidadosamente formulada pelo próprio Darcy. É o caso da educação infantil (art. 31), vedado seu uso para a promoção; o “regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem” (art. 32, § 2º); as metodologias de ensino e de avaliação “que estimulem a iniciativa dos estudantes” no ensino médio (art. 36, II); a aferição e o reconhecimento, mediante exames, de conhecimentos e habilidades obtidos informalmente por jovens e adultos (art. 38, § 2º); a avaliação, o reconhecimento e a certificação, para prosseguimento ou conclusão de estudos, “do conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho” (art. 41 e parágrafo único).

Foram previstas as metodologias ativas, a necessidade de acolher e incentivar o protagonismo do jovem e a urgência de os currículos terem sentido para a vida. Tais dificuldades eram conscientes, num momento em que mal esperávamos a universalização do ensino fundamental, que, inesperadamente para nós, se realizou

em poucos anos. Considerávamos que, para destravar o ensino médio, era preciso, primeiro, solucionar o andar de baixo, isto é, o ensino fundamental, com seu terrível fracasso.

Darcy voltara do hospital muito melhor, mas os cabelos curtos lhe causavam certo sentimento. Não tinha mais a grande cabeleira, que considerava um sinal pelo menos de credibilidade, quando não de atratividade. Aos poucos, porém, o processo legislativo avançava e o cabelo ia crescendo. No dia da votação de segundo turno no plenário do Senado, um turno mais de negociação que de ratificação do primeiro turno, Darcy já estava, poderia dizer-se, “apresentável”. É verdade que não tinha a rapidez e a agilidade de antes. No entanto, era imbatível a sua perseverança para aproveitar todos os momentos da vida a fim de cumprir ao máximo seus planos. Esta insistência, com um sentido de missão, nunca lhe faltou e constituiu uma chama imortal, que nunca se apagou por permanecer hoje como legado de muitos educadores. À sua luz, discutia com os assessores, isto é, consultores legislativos, para aprimorar o texto, dar parecer às emendas, encaminhar as votações, insistir ou abrir mão, dar um passo atrás aqui, um ou dois à frente ali.

Esta penumbra entre os sonhos e a realidade da letra legal tinha caminhos lábeis. E também momentos de irritação. Em certo momento chegou uma emenda supressiva de uma expressão do Projeto: “aprender a aprender”, tão consistente com o ideário da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e os compromissos assumidos pelo Brasil como país-membro. O autor da emenda requeria a retirada de “a aprender” porque se trataria de um erro de digitação...

Entretanto, a avaliação não abriu caminhos só na educação básica. No capítulo da educação superior se requeria a renovação periódica da autorização e do reconhecimento dos cursos, bem como o credenciamento de instituições “após processo regular de avaliação” (art. 46, *caput*), avaliação sem minúcias, podendo incluir a autoavaliação, a avaliação institucional, que enquanto isso se discutia em seminário interno no MEC. Pormenorizar já contrariava o conceito de lei geral da educação – e já havia alguns detalhes pactuados que, a rigor, o contrariavam.

Ainda na educação superior, o termo exame vestibular, da Lei então vigente, propositalmente deixou de ser usado. Foi substituído por processo seletivo (art. 44, II). Em vez do império dos exames escritos, numa única ou poucas oportunidades, abria-se caminho para o País se inspirar em outras experiências, em outros critérios, enfim, para inovar. Sintomaticamente, entretanto, o termo vestibular persiste na linguagem da mídia, dos alunos e até dos acadêmicos. Oportunidade perdida, mas ainda aberta.

Mais adiante, como letra morta, o art. 51 manda que “as instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção [...], levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio [...]”. Aqui também se pensava no caráter formativo do ensino médio, em face desta ponte preparatória, enciclopédica, intelectualista, de saber de tudo um pouco (ou de tudo muito, conforme o grau de concorrência às vagas). Porém, isso era concebido como um ponto longínquo a brilhar no horizonte.

Por este engano de perspectiva, talvez desesperança ante tantos acontecimentos, fomos demasiado modestos, em parte por excessiva cautela deste autor, no que tange às características mínimas para a universidade e quanto às possibilidades de expandir o ensino de pós-graduação (art. 52).

O sentimento de acompanhar um projeto de lei como este foi o de conduzir uma delicada joia *in fieri*,⁵ num andar, a cada momento sendo fundida e refundida aqui e ali, com a temperatura ora fria, ora elevada. Sabia-se que, pelas concessões, pelo tecido do consenso democrático, ela seria necessariamente imperfeita, temporal, sujeita a emendas, a modificações posteriores, conforme o espaço e o tempo mudassem ao seu redor, com fatos inesperados. Porém, o que pautava a condução da joia era a persistência inquebrantável de Darcy, no sentido de fazê-la o melhor possível, a mais democrática possível, sem fechar portas, criando caminhos, incluindo alternativas, mas considerando o aluno como sujeito do processo educativo. O espírito ou *Geist* que a permeou foi o de abrir, de evitar ou impedir a hiper-regulamentação, de garantir tudo aqui e agora, mesmo sendo transitórios.

Como no caso do processo seletivo à educação superior, a mensagem foi: vejam, está aberto, tantos discordam desses exames massacrantes, mas não atribuam a sua continuidade à Lei. Ao contrário, ela escancara uma porta para a reformulação, para o avanço, para a consideração do estudante. Portanto, aproveitem-na e criem soluções, dependendo, inclusive, do sistema de ensino a que a universidade estiver vinculada. Em outras palavras, sem um formulário único para todos, com o devido respeito ao regime federativo – inscrito em cláusula pétrea da Carta Magna, portanto –, considerava-se a descentralização, em vez da rígida centralização. O intuito era coerentemente centralizar uma parte das disposições, deixando abertura para detalhar esta centralização depois da lei geral de educação, porém, assegurando as possibilidades de descentralização, ainda que sob o risco consciente da perda de equidade.

Neste sentido, como era concebida a avaliação, que tantas vezes entrou no texto legal? O sentimento deste autor é que, antes de tudo, estávamos conscientes da perversidade dela, da sua responsabilidade pelo imenso fracasso escolar, em especial, dizia Darcy, do aluno pobre, do aluno negro e pobre. Certa vez, numa aula, Darcy falou de pedagogia tarada, de pedagogia pervertida. Reprovação, abandono e evasão são expressões estatísticas de filtros socioeducacionais. Cabia, então, criar possibilidades para diminuir essa eliminação, combinando frequência e aproveitamento e modificando o tempo e o espaço escolares, com possibilidades de avanço, aglutinação, desagregação curricular, abreviação para os estudantes de alto desempenho, agrupamentos diversos de turmas e, em interação com isso, a recuperação. Mencione-se também o aproveitamento de estudos e experiências informais, muito além do rígido currículo, na verdade, um compósito de gavetas de uma cômoda, cujos conteúdos, ainda hoje, cabe ao aluno relacionar.

Sabe-se que o tédio é frequente na escola, decorrente da falta de significado dos currículos. Este é uma força centrífuga que leva a sair da escola ou a não ingressar

⁵ A se construir, a se formar (N. do E.).

ou reingressar nela. Então, por que obrigar quem já sabe a repetir tudo só para se enquadrar nos moldes e ritos acadêmicos? O que se aprende formalmente na escola não é necessariamente o melhor; ao contrário, conhece-se a multiplicidade de currículos na escola, o da sala de aula, do pátio, dos corredores, dos banheiros etc. Este é também o problema da repetência: quais as evidências seguras de que repetir melhora a aprendizagem? (Gomes, 2004).

Aqui se registrou um conflito potencial. Ao organizar o texto do Projeto, Darcy criou um termo intencionalmente não definido, o de progressão continuada. A princípio, ocorreu-lhe a ideia da promoção automática, mas, conhecendo a oposição dos assessores, fundamentados pela literatura, e o baixo grau de viabilidade política, pediu que se escrevesse o termo que criara. Com efeito, desde a abertura política, vários sistemas de ensino buscaram medidas para evitar a retenção discente, como os ciclos. Belas concepções foram discutidas com professores e a sociedade, porém, a implantação não era suficientemente concretizada, de modo que dos gabinetes e assembleias à sala de aula o ímpeto perdia força e assumia formas até grotescas.

Em comum, as alterações propostas feriam o contrato social em que se baseava a escola e diminuía mais ainda a influência do professor, já em crise de *status* (Gomes, 2004). A reprovação e a repetência eram vistas como iníquas vilãs, a combater. Todavia, tomaram-se os efeitos pelas causas, a febre como a doença em si e, não raro, o termômetro como remédio: quando o fracasso escolar se traduz em reprovação, já se perderam as oportunidades do caminho ou se deixou de criá-las, como a competente recuperação da aprendizagem. É mais fácil cuidar do efeito que alterar o intrincado miolo da escola, ainda mais ao tocar em tradicionais hierarquias e interesses, inclusive geracionais. De qualquer modo, lá ficou a progressão continuada, que, sem definição, permanece como carapuça passível de ser aproveitada em várias cabeças.

Ainda sobre a avaliação, neste caso de instituições, o sentido nunca foi o da perversidade competitiva e da eliminação das escolas "mais fracas", mas da esperança no valor de um processo científico capaz de confrontar objetivos e realizações e detectar fortalezas e debilidades a serem retificadas. As décadas anteriores haviam assistido ao amplo desenvolvimento de teorias e metodologias da avaliação no mundo e, em parte, no Brasil. Tínhamos (e temos) fartas burocracias públicas destinadas aos diversos atos, de autorização, reconhecimento, credenciamento etc. Assim, foi como se a avaliação, com as vestes da cientificidade, pudesse instilar novo sangue aos labirintos burocráticos.

Conclusão

Cumpramos reconhecer, entretanto, que as burocracias avaliativas se hipertrofiaram menos de vinte anos depois. Como uma das pernas do tripé das reformas, a avaliação cresceu, solidificou-se, conquistou mercados, enraizou fortes interesses, criou *lobbies*, reduziu com frequência (não raro de modo incauto) qualidades a números, hierarquizou instituições e países e se tornou uma verdadeira

febre, também como sintoma de moléstia. Conforme Nóvoa (2013), a construção de um “espaço educacional europeu” se mostra embebida por ideologias, que, como tal, ocultam seus propósitos, enquanto carece de democracia, um poder que lhe foi subtraído por burocracias centrais, a manejar planos e verbas. Esta é a cegueira da Europa. Sendo tão fácil ver um cisco no olho do outro, enquanto temos uma trave em nosso olho, qual será a nossa cegueira? Provavelmente a que ignora a fragilidade de nossas instituições e a falta de um projeto de país. Em vez do nós, parece vigor o salve-se quem puder (enquanto se pode), na adesão a uma economia espoliativa, de modo a tirar para si o máximo no mais breve prazo possível.

As distorções curriculares e de ensino-aprendizagem provocadas hoje se avolumam pelos efeitos de uma métrica parnasiana de mau gosto e se tornam interveniências perturbadoras dos resultados. O medo de ser avaliado, tanto de professores quanto de alunos, é uma delas (Ventura, 2014), uma espécie de variável ou conjunto de variáveis intervenientes, conforme a linguagem ortodoxa. Sendo intervenientes, abafam as relações diretas entre variáveis independentes e dependentes. De fato, o lado negativo da avaliação no mundo é bastante criticado; no entanto, o seu duro limite, que pode induzi-la a perder a majestade e começar a descer a ladeira, é a própria ineficácia.

Criada necessariamente em escala macroscópica, visível para a grande mídia, sua dificuldade é traduzir-se em práticas que, no nível microscópico, assegurem a transformação da realidade. A avaliação por si só não resolve os problemas socioeducacionais. Pior: maus resultados, repetidos *ad nauseam*, podem conduzir a uma dessensibilização pública, como se o desempenho negativo fosse um fatalismo, ora atribuído à pobreza, ora à corrupção, ora à incapacidade dos professores e assim por diante, na busca por um bode expiatório, só um na rudeza do senso comum, como costuma acontecer. Portanto, o essencial se acha na transição do macro para o micro, do entranhamento, da penetração de resultados e soluções na realidade ao nível micro. Entre obstáculos e realizações, entre misérias e alegrias, em breves palavras esta foi parte do drama que se desfechou, mas não se concluiu, já há duas décadas. Como repetia meu orientador no doutorado, David O’Shea, *c’est la vie, c’est la mort*.

Referências bibliográficas

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Avulso. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987a. p. 1-47.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. VIII-a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes: Anteprojeto. Avulso. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987. p. 1-49.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.258/1988. Autor: Octávio Elisio (PSDB/MG). Ementa: Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), Brasília, p. 4267-4271, 29 nov. 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757>>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto compilado*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 ago 1971. Seção 1, p. 6377. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 nov. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 21 dez. 2015.

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>. Acesso em: 21 dez. 2015.

CARNOY, M. *Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*. Brasília: Unesco, 2002.

GOMES, C. A. Quinze anos de ciclos no ensino fundamental: um balanço das pesquisas sobre a sua implantação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 39-52, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a04.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

GOMES, C. A. *Darcy Ribeiro*. Recife: Massangana, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4696.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

GOMES, C. A. *A educação em novas perspectivas sociológicas*. 4. ed. São Paulo: EPU, 2012.

HALL, E. T. *The silent language*. New York: Anchor, [1956] 1990.

LIMA, J. A. de O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

MOREIRA, R.; CASTRO, L. F. M. de; SILVA, J. F. da. Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): problemas e consequências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 58, p. 3-14, 1986.

NÓVOA, A. The blindness of Europe: new fabrications in the European educational space. *Sisyphus: Journal of Education*, Lisbon, v. 1, n. 1, p. 104-123, 2013.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência de organismos internacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 55-74, 2010.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 39-66, 2000.

VENTURA, A. La peur de l'évaluation comme obstacle au développement professionnel des enseignants. In: MAUBANT, P.; GROUX, D.; ROGER, L. *Cultures de l'évaluation et dérives évaluatives*. Paris: L'Harmattan, 2014. p. 93-106.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. Rio de Janeiro: Cultrix, 2004.

Candido Alberto Gomes foi assessor concursado do Senado Federal e da Assembleia Nacional Constituinte. Doutor em Educação pela Universidade da Califórnia, é professor na Universidade Católica de Brasília (UCB) e autor de cerca de 300 publicações acadêmicas.

candidoacg@gmail.com

Recebido em 10 de maio de 2016

Aprovado em 21 de maio de 2016

Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios

Maria Inês Pestana

Resumo

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

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

Abstract

Saeb's trajectory: emergence, maturation and challenges ahead

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

Keywords: basic education; Saeb; educational evaluation.

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Período de desenvolvimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaboração própria.

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

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

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

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

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

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

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

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



Figura 1 – Indicadores, fontes de informação e aspectos estudados

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

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

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

Período de institucionalização

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

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

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

Fonte: Elaboração própria.

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

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

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

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

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

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

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

78

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaboração própria.

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mispestana@gmail.com

Recebido em 2 de maio de 2016

Aprovado em 7 de junho de 2016

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);¹ 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*.²
- 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

89

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

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

² 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,³ 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

³ 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 1995,⁴ 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

⁴ 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 (federal, 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>.

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>. 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>. 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>. 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>. 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>.

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

A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas

Reynaldo Fernandes

Resumo

O artigo analisa o processo de incorporação da noção de responsabilização nas avaliações em larga escala e, em particular, as políticas de criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Argumenta-se que a consolidação do processo de avaliação realizado pelo Ministério da Educação foi fundamental para a construção do que se identificou como modelo brasileiro de educação básica, formado pelo tripé: descentralização na oferta dos serviços educacionais, critérios de financiamento definidos pela Federação e avaliação centralizada.

Palavras-chave: Prova Brasil; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; avaliação; responsabilização; educação básica.

Abstract

The universalization of evaluation and the creation of Ideb: assumptions and perspectives

The article analyzes the process of incorporating the notion of accountability in large-scale evaluations and, in particular, the policies of creation of Prova Brasil and of the Basic Education Development Index (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb). It is argued that the consolidation of the evaluation process conducted by the Ministry of Education was important in building the Brazilian model of basic education. A model formed by the tripod: decentralization in the provision of educational services, funding criteria set by the Federation and centralized evaluation.

Keywords: Prova Brasil; Basic Education Development Index; evaluation; accountability; basic education.

Introdução

A institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi um marco para a avaliação educacional em larga escala no Brasil. Desde 1995, o Saeb divulga resultados de leitura e matemática de uma amostra de estudantes do final de cada uma das etapas do ensino básico. Em virtude do uso da Teoria da Resposta ao Item (TRI), esses resultados são comparáveis entre séries e anos. Em conjunto com as informações de movimentação e fluxo escolar, extraídas do Censo da Educação Básica, o Saeb permitiu a realização de um detalhado diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil e em cada uma de suas unidades federativas.¹

Nos anos 2000, a avaliação em larga escala no Brasil dá um passo para além da perspectiva de avaliação para diagnóstico e incorpora a noção de *accountability*. A criação da Prova Brasil em 2005, a divulgação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) por escolas em 2006 e o lançamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007 são marcos dessa nova orientação. Os resultados passaram a ser divulgados não apenas para o país e unidades da federação, mas também para as redes de ensino e escolas individuais.

O objetivo do presente artigo é analisar esse processo de incorporação da noção de *accountability* nas avaliações em larga escala e, em particular, as políticas de criação da Prova Brasil e do Ideb.²

¹ Em relação às informações de movimentação e fluxo escolar, é importante destacar que, até o final dos anos 1980, elas foram tratadas erroneamente pelo Ministério da Educação (MEC). Alunos que deixavam de frequentar a escola e voltavam a se matricular na mesma série no ano subsequente eram considerados evadidos pelas estatísticas oficiais em vez de repetentes. Isso inflava as taxas de evasão e subestimava as taxas de repetência. Ver Fletcher e Ribeiro (1989), Ribeiro (1991) e Klein e Ribeiro (1991).

² Para uma discussão mais detalhada sobre o sistema de avaliação e *accountability* no Brasil, ver Fernandes e Gremaud (2009).

O sistema brasileiro de educação básica e as avaliações em larga escala

O sistema brasileiro de educação básica foi sendo construído ao longo de décadas e encontra-se hoje edificado sobre um tripé formado por:

- 1) Descentralização na oferta dos serviços educacionais: a oferta de educação básica está a cargo de estados e municípios.³
- 2) Critérios de financiamento definidos pela Federação: determinação de vinculação orçamentária para cada uma das esferas de governo e critérios de distribuição dos recursos, dentro dos estados, de acordo com as matrículas.
- 3) Avaliação centralizada: um sistema de avaliação que permita a comparação entre unidades da Federação, entre redes de ensino e entre escolas.

Uma das principais vantagens da descentralização está no seu potencial de gerar inovações, na medida em que mais alternativas de políticas são postas em teste. Além disso, permite tratar melhor as diversidades locais e, assim, propiciar uma melhor gestão. No entanto, para que essas vantagens potenciais se materializem, seria necessário garantir algumas pré-condições. Primeiro, é preciso identificar e difundir as experiências de sucesso. Segundo, é necessário produzir informações que possibilitem à população local julgar a qualidade da educação oferecida. Por fim, é preciso dotar o poder local com recursos e capacidade técnica para gerir suas escolas. Os critérios de financiamento definidos pela Federação e a avaliação centralizada são elementos importantes na busca de se estabelecer tais pré-condições.

A vinculação constitucional de recursos para a educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) têm garantido um volume minimamente razoável de recursos para o setor como um todo, bem como para cada rede de ensino (municipal ou estadual).⁴ Esse desenho, ainda que sujeito a aprimoramentos, produz uma maior equidade no sistema e, assim, responde a uma das principais críticas da descentralização em um país com desigualdades regionais: a de que crianças que nascem em regiões pobres estariam condenadas a frequentar escolas igualmente pobres.

Ainda que recursos sejam importantes, eles não garantem uma boa educação, uma vez que podem ser desperdiçados. Um elemento importante no combate à

³ A União possui um papel complementar nessa esfera: fornecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios; definir as diretrizes curriculares nacionais; e regular a formação de professores. A regulação do ensino superior, que inclui as escolas de formação de professores, está sob responsabilidade do governo federal.

⁴ A Constituição de 1988 estabeleceu que estados e municípios destinassem um mínimo de 25% de suas receitas de impostos e transferências à educação. Para o governo federal, esse percentual foi de 18%. Já o Fundeb consiste em um fundo de financiamento estadual, onde o estado e seus municípios contribuem com 20% da arrecadação de impostos e transferências, e a distribuição dos recursos, entre estado e municípios, é feita de acordo com o número de matrículas. É estabelecido um valor mínimo por aluno, cabendo à União um aporte complementar de recursos para estados que não atingem esse valor mínimo.

ineficiência na utilização de recursos é a disponibilidade de informações mais objetivas sobre a qualidade do ensino nas escolas e redes. A existência de um sistema centralizado de avaliação cumpre essa função.

Na década de 1990, o crescimento da prática de avaliações universais com resultados divulgados por unidade de ensino é observado em todo o mundo. Isso se dá no contexto de uma maior participação por parte da sociedade nas políticas públicas e objetivava mobilizar os diferentes agentes sociais em prol de melhorias na educação, além de tornar diretores, professores, dirigentes do sistema de ensino e a própria sociedade (especialmente pais e alunos) corresponsáveis pelo desempenho dos estudantes (*accountability*).

A prática de *accountability* é defensável em qualquer sistema de ensino, e em um sistema descentralizado, como no Brasil, ela ganha um elemento adicional, o de dar parâmetros de comparação da educação oferecida por redes de ensino, estados e municípios. Na ausência de tal mecanismo, existe o risco do isolamento das unidades provedoras de educação pública. Se a comunidade local não tem como comparar a educação recebida com a de outras localidades, parte significativa das potencialidades de um sistema descentralizado é perdida. A avaliação centralizada – com ampla divulgação dos resultados por redes de ensino, estados e municípios – é um elemento que dá maior coerência ao sistema brasileiro de educação básica.

A Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

A Prova Brasil foi aplicada pela primeira vez em 2005 e sua principal diferença em relação ao Saeb é que, dentro de seu universo de referência, ela é censitária.⁵ O universo da Prova Brasil são os alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental de escolas públicas.⁶ No ano de 2005, o Saeb e a Prova Brasil foram realizados separadamente, com instrumentos diferentes (testes e questionários). Já em 2007, estas duas avaliações se fundiram e voltamos a ter uma única avaliação externa de caráter federal, em que os segmentos que compõem o universo da Prova Brasil foram avaliados censitariamente, enquanto os outros segmentos que compõem o Saeb, mas não a Prova Brasil, foram avaliados amostralmente. Assim, voltamos a ter uma única avaliação (o Saeb) e o que entendemos por Prova Brasil constitui-se, na verdade, em estratos censitários do Saeb.

Um aspecto importante é que a participação das secretarias de educação na Prova Brasil é voluntária. No entanto, em todas as edições realizadas, a adesão das secretarias estaduais foi completa e a das redes municipais foi próxima a isso.⁷ Desde

⁵ A Prova Brasil utiliza a mesma matriz de referência do Saeb.

⁶ Em 2005, apenas as escolas urbanas com mais de 30 alunos na série/ano faziam parte da Prova Brasil. Hoje participam da avaliação as escolas públicas (rurais ou urbanas) que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados.

⁷ Em 2005, nem todos os alunos da rede estadual do estado de São Paulo participaram, ainda que todas as escolas tenham participado. Assim, não foi possível ter resultados por escolas.

2005, portanto, o Brasil passa a contar como um sistema de avaliação para diagnóstico e também com um programa de “*accountability* fraca”, por escolas e redes de ensino.⁸

O Ideb, por sua vez, surge com o objetivo de ancorar um sistema de metas educacionais. O risco de um programa de metas baseado apenas nos resultados da Prova Brasil era o de contribuir para agravar o já dramático quadro de repetência e evasão escolar. Como a proficiência em exames padronizados e o fluxo escolar não são independentes, restringir a cobrança aos resultados da Prova Brasil poderia incentivar os professores, diretores e gestores a adotarem medidas que aumentassem tanto o desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados quanto as reprovações, por exemplo, endurecer os critérios para aprovação.

O Ideb é obtido pela multiplicação da proficiência média dos alunos da escola (N) pela taxa média de aprovação da escola (P): $Ideb = NP$.⁹ Sob certas hipóteses, ele pode ser interpretado como a razão entre a proficiência média dos alunos da escola (N) e o tempo médio que os alunos levam para concluir uma série (T): $Ideb = \frac{N}{T}$. Por exemplo, se, em média, os alunos precisam de dois anos para concluir uma série, o Ideb será igual à metade da proficiência média dos alunos da escola. Ele foi construído como forma de eliminar as reprovações improdutivas: reprovações que não contribuem para elevar o desempenho dos estudantes. Se as reprovações contribuírem para melhorar o desempenho dos estudantes da escola – seja porque incentivam os alunos a estudarem mais, seja porque tornam as turmas mais homogêneas –, a taxa ótima de reprovação seria diferente de zero, mas, provavelmente, muito baixa. Isso se confirmada a crença, de grande parte dos pesquisadores em educação, que reprovações são pouco produtivas.¹⁰

Com o objetivo de obter um maior comprometimento das redes e escolas com a melhoria do Ideb, um sistema de metas – pactuadas entre o Ministério da Educação e secretarias de educação de estados e municípios – foi estabelecido: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. As metas do Ideb foram estipuladas para 2021 (divulgação em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil), com metas intermediárias fixadas para cada dois anos, a partir de 2007.

O primeiro passo foi estipular a meta do Ideb para o Brasil em 2021. De início, tentou-se estabelecer metas pedagógicas e, com base nelas, encontrar a pontuação correspondente na escala da Prova Brasil. Entretanto, após escutar diversos especialistas, percebeu-se que seria muito difícil obter um consenso mínimo sobre a questão. Dessa forma, resolveu-se adotar um padrão externo: alcançar, em 2021, o desempenho educacional que, em média, era observado para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para cálculo do Ideb dos países da OCDE, supôs-se uma taxa de aprovação de 96%. A principal dificuldade foi fixar as notas, uma vez que os países da OCDE

⁸ Os programas de “*accountability* forte”, além da ampla divulgação de resultados, atrelam prêmios e sanções a esses resultados.

⁹ As notas da Prova Brasil foram reescaladas para se situarem entre zero e 10, e N é a média simples das notas reescaladas de leitura e matemática. Para mais detalhes, ver *Nota técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Brasil, 2007a).

¹⁰ Para uma discussão sobre as propriedades do Ideb, ver Fernandes (2007).

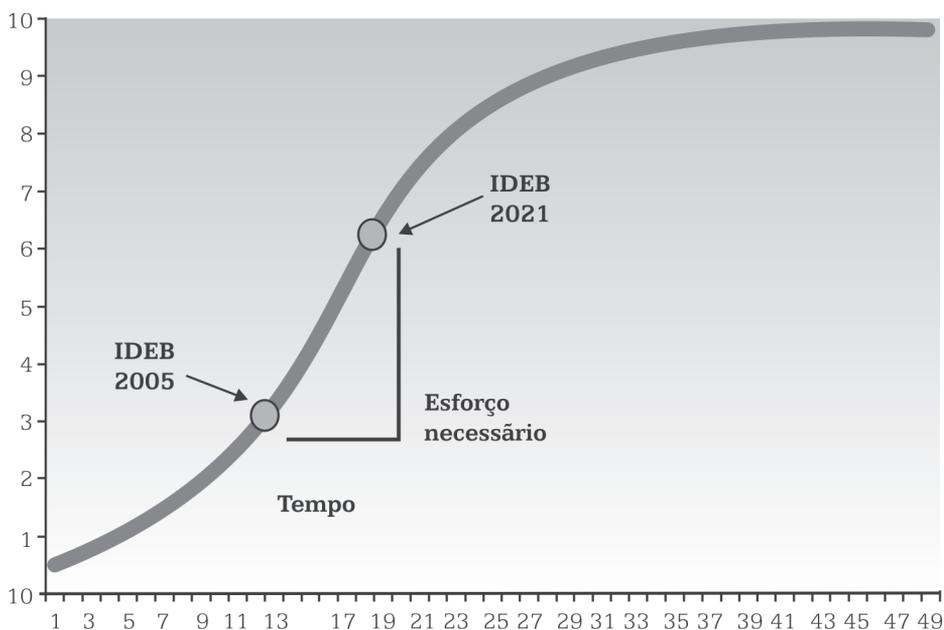


Gráfico 1 – Projeção do Ideb

Fonte: Brasil. Inep (2007c)

104

não fazem a Prova Brasil. Para tanto, admitiu-se que o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) ordena os alunos da mesma forma que a Prova Brasil e, então, verificou-se que o percentil da distribuição de notas do Brasil no Pisa era correspondente à média de desempenho dos países da OCDE. Encontrado esse percentil, obteve-se a nota correspondente a ele na Prova Brasil de 2005, a qual passou a ser referência para a meta do Ideb. Isso foi feito tanto para leitura quanto para matemática e, assim, obteve-se o Ideb a ser alcançado em 2021 (cf. Brasil. Inep, 2007b).¹¹

Para definição de metas para redes de ensino e escolas individuais, considerou-se que todos deveriam contribuir para que o País atingisse a meta estipulada, mas quem partisse de uma melhor situação em 2005 teria que obter melhor resultado em 2021. Ainda que as diferenças de desempenho não fossem totalmente eliminadas, as metas consideram uma significativa redução da desigualdade entre redes de ensino e escolas quando comparado com o ano base (2005).

A metodologia adotada considerou que a trajetória do Ideb ao longo do tempo, tanto para o Brasil como para os demais níveis de abrangência, segue o comportamento de uma função logística, conforme ilustrado pelo Gráfico 1. Dessa forma, foi possível calcular o “esforço” que o Brasil teria que fazer para atingir a meta em 2021, partindo do desempenho observado em 2005.¹² De posse do parâmetro de “esforço”, calculou-se a data em que o Ideb do País atingiria o valor 9,9. Então, forçou-se que todas as

¹¹ Na realidade, esse procedimento gerou um Ideb entre 6 e 6,5 e, então, optou-se por fixá-lo em 6.

¹² O esforço é medido pelo parâmetro que dá a curvatura da função logística. Assim, calcula-se o valor do parâmetro que garante o cumprimento da meta do País.

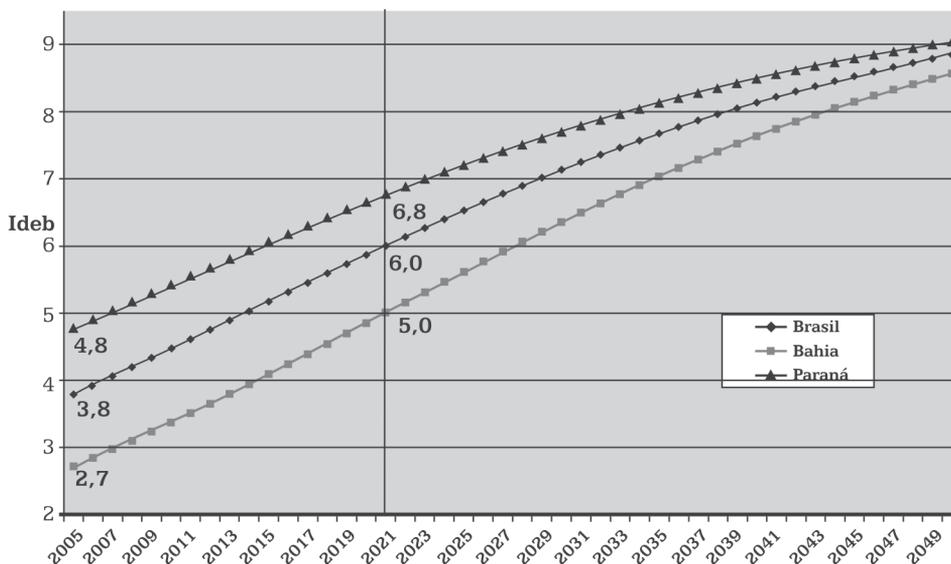


Gráfico 2 – Projeções e metas do Ideb: 4ª série (5º ano) do ensino fundamental – 2005-2050

Fonte: Fernandes e Gremaud (2009, p. 234)

redes e escolas tenham Ideb 9,9 nessa data. Fixada a curva de progressão, é possível, também, determinar as metas intermediárias, conforme mostrado no Gráfico 2.¹³

Além disso, o MEC estabeleceu acordos com as diferentes redes de ensino para que elas acolhessem tais metas e se comprometessem com elas. As escolas que atingissem as metas eram beneficiadas com o aumento de seus recursos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mas a principal atenção do governo foi às redes que tinham piores índices. O MEC estabeleceu convênios com estados e municípios, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Pelo PAR, os gestores municipais e estaduais se comprometiam a promover um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas no âmbito federal. Em contrapartida, passavam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

A Prova Brasil e o Ideb: resultados e perspectivas

De modo geral, tanto a Prova Brasil quanto o Ideb tiveram uma boa aceitação por parte da opinião pública. As divulgações têm tido grande repercussão na mídia e têm despertado o interesse de professores e gestores públicos. Botelho *et al.* (2014) mostram que 80,4% dos professores da rede pública de ensino conheciam o Ideb de sua escola, enquanto Firpo, Pieri e Souza (2012) mostram que o Ideb tem impacto na eleição do prefeito: o aumento de um ponto no Ideb eleva a probabilidade de reeleição do prefeito em cinco pontos percentuais.

¹³ Ver Brasil.Inep (2007c).

Ainda que expressivo, o apoio não foi unânime. As críticas, de modo geral, não se diferenciam muito das relatadas na literatura internacional sobre *accountability* na educação: 1) os programas são incompletos, pois não consideram todos os resultados importantes das escolas; 2) são injustos, ao responsabilizar os professores por aspectos sobre os quais eles não possuem total controle; e 3) podem gerar distorções como o estreitamento curricular e a exclusão de alunos com maiores dificuldades de aprendizado.

Em relação ao primeiro ponto, é difícil discordar da alegação de que os objetivos dos programas existentes são limitados. A questão fundamental, no entanto, é saber se podemos considerar correto sinalizar para as escolas que priorizem suas ações no aprendizado de português e matemática e na redução da repetência, como é feito pelo Ideb. Evidentemente, não há uma resposta óbvia para essa questão, mas, ao menos para a primeira fase do ensino fundamental, o estudo da língua nativa (letramento) e da matemática (numeramento) tem sido enfatizado como prioritário por parte significativa dos especialistas em educação.¹⁴

Quanto ao ponto 2, é verdade que os resultados dos exames padronizados incorporam, além do esforço da escola e de seus professores, influências advindas da família, dos amigos e das habilidades inatas dos estudantes, bem como do erro aleatório de medida. Entretanto, isso não é necessariamente um problema em um programa de “*accountability* fraca”, limitado à ampla divulgação dos resultados. O público interessado pode “extrair o sinal de qualidade” de uma escola, por exemplo, por comparar os resultados dos exames com o de escolas próximas e/ou que possuem público similar.¹⁵

Por fim, os programas podem promover distorção de incentivos, mas existem formas de, se não eliminá-la, reduzi-la significativamente. Se os objetivos dos programas são adequados (concentram a avaliação no que é prioritário), o estreitamento do currículo não vem a ser um problema, como veremos à frente. Por outro lado, pode, de fato, haver um incentivo para a exclusão de alunos com baixa proficiência. Assim, os programas devem procurar incluir formas de penalizar a exclusão de alunos com baixa proficiência.¹⁶

As evidências existentes indicam que a introdução de programas de *accountability* baseados em resultados dos estudantes em exames padronizados tende a elevar a proficiência discente nesses exames.¹⁷ Entretanto, os resultados podem variar bastante a depender do desenho específico do programa e do contexto onde ele é implantado.

¹⁴ Enquanto os benefícios da educação encontram-se bem documentados, a maneira pela qual a educação gera esses benefícios é ainda pouco compreendida. Nesse aspecto, a hipótese mais difundida é que, na escola, os indivíduos adquirem determinados conhecimentos e desenvolvem habilidades que possuem um alto valor social, como ler, escrever e realizar operações matemáticas elementares. A respeito dos benefícios econômicos da educação, ver, entre outros, Ashenfelter e Rouse (1999) e Doppelhofer, Miller e Sala-i-Martin (2000). Com relação aos benefícios não econômicos, eles se encontram bem descritos em Hanushek (2002).

¹⁵ Esse não é o caso, no entanto, para os programas de “*accountability* forte”. Para esses, a questão da medida de desempenho é um elemento sensível, já que as premiações e/ou punições são automaticamente atreladas a ela.

¹⁶ Para o caso americano, Hanushek e Raymond (2004; 2005) não encontraram evidências de exclusão de alunos de baixa proficiência.

¹⁷ Enquanto parte dessa melhoria pode ser atribuída a uma “inflação de notas” (aumento da pontuação nos exames sem melhora no aprendizado), as evidências apontam que parte do aumento das notas reflete uma melhora da qualidade das escolas. Para um *survey* recente sobre a literatura de *school accountability*, ver Figlio e Loeb (2011).

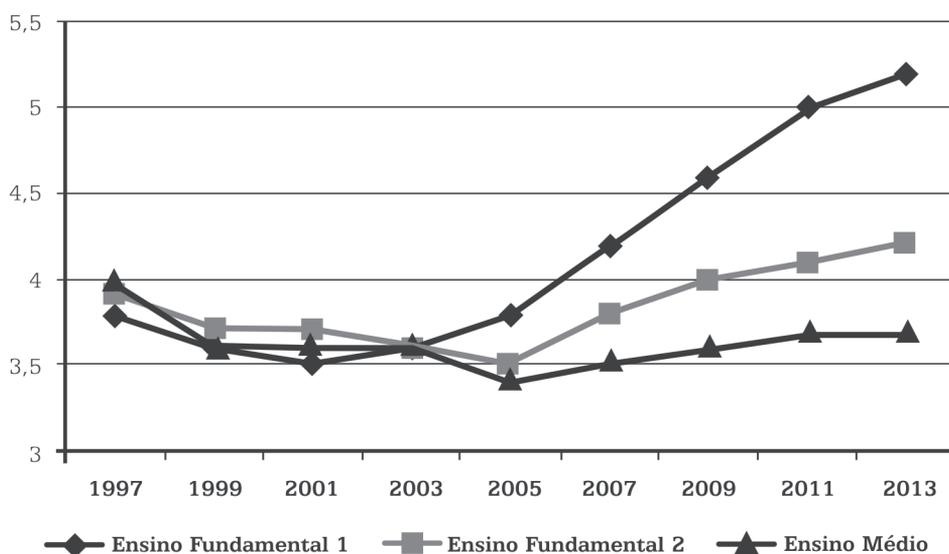


Gráfico 3 – Ideb Brasil

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados divulgados pelo Inep

A Prova Brasil e o Ideb melhoraram a qualidade da educação no Brasil? É essa, ao final, a questão para a qual gostaríamos de obter uma resposta. No entanto, isso não é uma tarefa simples de se realizar. Ainda que observássemos uma melhora nos indicadores educacionais após a implantação da Prova Brasil e do Ideb, não poderíamos, automaticamente, atribuí-la à política de *accountability* em questão. A melhora poderia ser consequência de outros fatores que se deram independente e simultaneamente à Prova Brasil e ao Ideb.

De qualquer modo, observar uma evolução positiva nos Idebs seria uma evidência favorável à hipótese de que a política obteve, de fato, um impacto positivo.¹⁸ O Gráfico 3 sugere uma inflexão nos Idebs justamente em 2005, ano de implantação da Prova Brasil e a partir do qual o Ideb passou a ser divulgado.¹⁹ No entanto, o crescimento do Ideb é bastante distinto entre as diferentes etapas de ensino. Ele é bastante expressivo na primeira etapa do ensino fundamental, menos pronunciado na segunda etapa do fundamental e pequeno para o ensino médio. É importante destacar que o Ideb da primeira etapa do ensino fundamental cai até 2001, enquanto para a segunda etapa do ensino fundamental e para o ensino médio essa queda ocorre até 2005.

Em relação à evolução do Ideb para a primeira etapa do ensino fundamental, dois aspectos devem ser destacados: 1) o crescimento do Ideb é comandado pelo crescimento do desempenho da Prova Brasil; e 2) o aumento da proficiência dos alunos é expressivo. Entre 2005 e 2013, o desempenho médio na Prova Brasil cresceu 29 pontos em matemática e 24 pontos em leitura. Para ter uma base de comparação,

¹⁸ Evidentemente, seria possível argumentar que a política teve um impacto positivo mesmo sem a elevação dos Idebs após 2005. Nesse caso, teríamos que argumentar que, na ausência dela, os Idebs cairiam. Ainda que possível, a eficácia da política seria muito menos plausível sob esse quadro.

¹⁹ Na realidade, a inflexão observada para o ensino fundamental 1 ocorre um pouco antes, em 2001. Oficialmente, o Ideb é divulgado a partir de 2005, mas é possível calculá-lo desde 1995 com base nos dados do Saeb e do Censo da Educação Básica.

a variação de desempenho na Prova Brasil entre os alunos do 5º e do 9º anos do ensino fundamental é em torno de 50 pontos. Isso significa que, aproximadamente, os alunos que realizaram a Prova Brasil no 5º ano em 2013 obtiveram conhecimentos que aqueles que a realizaram em 2005 só foram obter no 7º ano do ensino fundamental.

Não são claros, entretanto, os motivos que levaram a esse aumento, mas, dadas as magnitudes desse aumento, somos levados a concluir que houve melhora das condições de ensino-aprendizagem após 2005. Evidentemente, não temos como afirmar que tal fato não teria ocorrido se a política de *accountability* relacionada à Prova Brasil e ao Ideb não tivesse sido implantada. Uma melhor interpretação seria, talvez, que tal crescimento decorre de uma maior mobilização de diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) e da sociedade em geral para a melhoria da educação, onde a política relacionada à Prova Brasil e ao Ideb seja apenas um elemento desse movimento mais geral.

Esperava-se que o crescimento do Ideb na primeira fase do ensino fundamental, observado a partir de 2007, atingisse os anos finais do ensino fundamental em 2011 e o ensino médio em 2015: a “teoria da onda”. Os alunos que realizaram a Prova Brasil no 5º do ensino fundamental em 2007, na ausência de problemas de fluxo, chegariam ao final do ensino fundamental em 2011 e ao final do ensino médio em 2014.²⁰ No entanto, isso não ocorreu em 2011 para os anos finais do ensino fundamental e ninguém mais espera que ocorra em 2015 para o ensino médio.

Quando olhamos a segunda fase do ensino fundamental, ainda que em menor intensidade do que na primeira fase, a evolução foi positiva: o Ideb cresceu 0,7 pontos entre 2005 e 2013.²¹ O problema maior diz respeito ao ensino médio, onde o crescimento do Ideb foi de apenas 0,3, comandado pela redução da repetência.²² O motivo desse desempenho pouco favorável no ensino médio é motivo de controvérsia.²³

No ensino médio não há Prova Brasil e, portanto, não há Ideb e metas por escola e municípios. Entretanto, a divulgação dos resultados do Enem por escola supre, em parte, essa ausência. Um ponto importante a ser considerado é que a mudança de fluxo tem provocado uma mudança de composição entre os alunos que fazem o Saeb ao final do ensino médio. A taxa líquida de matrícula no ensino médio cresceu, entre 2005 e 2013, de 44,4 para 55,5. Assim, estão chegando ao final do ensino médio alunos que há alguns anos não chegariam, e esses alunos tendem a

²⁰ Como a Prova Brasil só é realizada nos anos ímpares, o salto de desempenho no ensino médio seria verificado em 2015.

²¹ A proficiência dos alunos na Prova Brasil teve um crescimento razoável no período: 12 pontos em matemática (0,24 DP) e 13,9 pontos em leitura (0,28 DP). Esse crescimento é compatível com o crescimento do desempenho do Brasil no Pisa. O Brasil é destacado pela OCDE como um dos três países que obtiveram maior crescimento no exame entre 2000 e 2009.

²² Entre 2005 e 2013, a proficiência cresceu 6,5 pontos em leitura e diminuiu 1,1 em matemática. Em matemática, a proficiência atinge, em 2013, o menor valor observado para o Saeb/Prova Brasil desde sua implantação em 1995 (270,2 pontos).

²³ Vale destacar que esses fatos não estão em desacordo com a literatura sobre intervenções educacionais. Essa literatura mostra que as intervenções têm maior impacto nas séries iniciais e que os resultados de intervenções nestas séries vão sendo perdidos ao longo das séries subsequentes (*fade-out effect*). Ver Cascio e Staiger (2012).

ter um pior desempenho. Portanto, a melhora do fluxo pode explicar, ao menos em parte, a queda de desempenho observada no Saeb.

A Prova Brasil e o Ideb são uma importante contribuição, mas alguns aprimoramentos seriam bem vindos. Primeiro, as avaliações, além de avaliar o passado, têm o papel de sinalizar para o sistema quais são os principais resultados que devemos esperar das escolas. Se escolas e redes de ensino são julgadas com base nos resultados da Prova Brasil e do Ideb, é natural que elas se concentrem nos aspectos cobrados por tais avaliações. Então, seria importante ampliar o escopo das avaliações do ensino básico no Brasil. Se para a primeira fase do ensino fundamental o atual escopo pode ser considerado adequado, para a segunda fase do ensino fundamental e para o ensino médio a Prova Brasil e o Saeb são claramente insuficientes. Seria necessário incluir ciências da natureza e humanidades na avaliação.

Para a segunda fase do ensino fundamental, a ampliação do escopo seria relativamente simples. Como a menor unidade de avaliação é a escola, não seria necessário que todos os alunos fizessem todas as provas. Metade poderia fazer leitura e matemática, como é hoje, e a outra metade ciências da natureza e humanidades. Seria preciso apenas definir a matriz de referência e a escala para ciências da natureza e humanidades. Já para o ensino médio, o Brasil conta com o Enem. O fato de o Enem ser de adesão voluntária pelos alunos, seu uso para fins de *accountability* tem sido questionado. No entanto, o crescimento recente da adesão ao exame por parte dos concluintes do ensino médio tem reduzido consideravelmente o potencial dessa crítica. Além do mais, é sempre possível considerar a parcela de concluintes da escola que realizou o exame para ajustar o resultado e produzir uma medida do desempenho da escola.²⁴ Portanto, seria possível gerar um “Ideb” e metas para as escolas e redes de ensino médio.

É importante, no entanto, que as matrizes do Enem e a da Prova Brasil/Saeb sejam compatíveis. É preciso que o sinal do que é prioridade para as escolas seja claro e não contraditório.

Conclusão

O Brasil possui hoje um sistema de avaliação da educação básica que, sem exagero, poderia ser classificado entre os melhores do mundo. O presente artigo deu destaque às mudanças ocorridas em meados dos anos 2000, com a criação da Prova Brasil e do Ideb, que incorporou a perspectiva de *accountability*.

Enquanto há divulgação de resultados e fixação de metas por escolas, a ênfase do sistema de *accountability* é dada para estados e municípios. A Prova Brasil, o Ideb e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação formam um sistema de *accountability* compatível com o federalismo existente no País.

²⁴ Sabe-se que, de modo geral, são os melhores alunos da escola que realizam o Enem, aqueles com perspectiva de ingressar no ensino superior. Então, essa informação pode ser utilizada para ajustar a nota da escola no Exame.

Referências bibliográficas

ASHENFELTER, O.; ROUSE, C. *Schooling, intelligence, and income in América: cracks in the bell curve*. Cambridge, MA: NBER, 1999.

BOTELHO, F. B. et al. Sistemas de *accountability* nas escolas públicas brasileiras: identificando a eficácia das diferentes experiências. In: FERNANDES, R. et al. (Org.). *Políticas públicas educacionais e desempenho escolar dos alunos da rede pública de ensino*. Ribeirão Preto: Funpec, 2014. p. 59-80.

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. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. [Brasília, 2007a]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB*. [Brasília, 2007b]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/IdEb/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota técnica: Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do IDEB no Brasil, estados, municípios e escolas*. [Brasília, 2007c]. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/IdEb/Nota_Tecnica_n2_metapas_intermediarias_IDEB.pdf>.

CASCIO, E.; STAIGER, D. *Knowledge, tests, and fadeout in educational interventions*. Cambridge, MA: NBER, 2012.

DOPPELHOFER, G.; MILLER, R.; SALA-I-MARTIN, X. *Determinants of long-term growth: a Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) approach*. Cambridge, MA: NBER, 2000.

FERNANDES, R. *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)*. Brasília: Inep, 2007. (Textos para Discussão, 26).

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FIGLIO, D.; LOEB, S. School Accountability. In: HANUSHEK, E., MACHIN, S. E. WOESSMANN, L. (Ed.) *Handbook of the economics of education*. Amsterdam: North-Holland, 2011. p. 383-421. v. 3.

FIRPO, S., PIERI, R.; SOUZA, A. P. *Electoral impacts of uncovering public school quality: evidence from Brazilian municipalities*. Bonn: IZA, 2012.

FLETCHER, P. R.; RIBEIRO, S. C. *Modeling education system performance with demographic data: an introduction to the PROFLUXO model*. Paris: Unesco, 1989. Mimeografado.

HANUSHEK, E. *Publicly provided education*. Cambridge, MA: NBER, 2002.

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis & Management*, [Bloomington], v. 24, n. 2, p. 297-327, 2005.

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. The effect of school accountability systems on the level and distribution of student achievement. *Journal of the European Economic Association*, [online], v.2, n.2-3, p. 406-415, 2004.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S. C. (1991). O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 197-198, p. 5-45, 1991.

111

Reynaldo Fernandes é professor titular de Economia na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP), da Universidade de São Paulo (USP). Foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 2010 a 2014, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2005 a 2009 e diretor geral da Escola de Administração Fazendária (Esaf) de 2003 a 2005. Suas áreas de pesquisa são educação, capital humano, mercado de trabalho e políticas sociais.

refernan@usp.br

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 24 de maio de 2016

A evolução do Saeb: desafios para o futuro

Alicia Bonamino

113

Resumo

A análise de documentos oficiais relacionados especificamente aos instrumentos e aos dados contextuais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) teve como objetivo discutir a forma desigual e descontínua com que foram levados em conta os fatores escolares e sociais associados ao desempenho cognitivo dos alunos. Constatou-se que a tendência das avaliações nacionais, como o Saeb, enfatiza excessivamente as medidas cognitivas em detrimento das medidas sociais, escolares e pedagógicas. Esse fato limita as possibilidades de estudos baseados nessas medidas informarem políticas públicas e práticas escolares que têm em seu horizonte o aumento da aprendizagem e da equidade.

Palavras-chave: Saeb; instrumentos contextuais; fatores escolares; fatores socioeconômicos e culturais.

Abstract

The evolution of Saeb: prospects for the future

This paper analyzes official documents specifically related to the instruments and contextual data from the Basic Education Assessment System (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb), in order to discuss the uneven and discontinuous way in which school and social factors were taken into account when associated with cognitive performance of students. Based on this analysis, this text identifies the tendency of national assessments, such as Saeb, to overemphasize cognitive measures in detriment of social, educational and pedagogical measures. That fact limits the possibilities of studies based on these measures to inform public policies and school practices that have the increasing of learning and equity in their horizon.

Keywords: Saeb; contextual instruments; school factors; socioeconomic and cultural factors.

Introdução

Este texto discute a evolução do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a partir da análise de seus instrumentos contextuais.

Incluindo o ciclo inaugural em 1990, o Saeb realizou 13 levantamentos e teve os questionários do aluno, do professor e do diretor aperfeiçoados, do ponto de vista metodológico e teórico-conceitual. Não se trata de um aperfeiçoamento generalizado e permanente, e sim de um processo que, por levar em conta de forma desigual e descontínua fatores escolares e sociais associados ao desempenho cognitivo dos alunos, ora tendeu a aproximar-se, ora a afastar-se de algumas das mais importantes contribuições da sociologia da educação para o campo da avaliação em larga escala – em particular, do conhecimento acumulado acerca das relações do desempenho escolar com a origem social do aluno e com fatores propriamente escolares e pedagógicos. É esta a conclusão a que a análise me permitiu chegar.

Para sustentar a argumentação, examino documentos oficiais concernentes aos instrumentos do Saeb e ao uso dos dados contextuais – a maioria deles acessível no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).¹

Origem social, escola e desempenho

Um dos conhecimentos mais importantes estabelecidos pela sociologia da educação é que o desempenho escolar está fortemente associado à origem social do

¹ Ver <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/subcategoria/4>>.

aluno. No entanto, esse conhecimento, revela-se insuficiente em face das evidências acumuladas pela literatura sobre o fato de alunos com nível cognitivo equivalente apresentarem importantes desigualdades de desempenho escolar. Ou que a aprendizagem varia em função da organização da escola e das práticas pedagógicas do professor. Ou que o desempenho das crianças dos grupos desfavorecidos é mais dependente das variações nas características escolares que o dos outros colegas. Ou mesmo que estudantes que não aprendem estão concentrados em escolas com piores indicadores de qualidade, em termos de infraestrutura, funcionamento, condições de trabalho e de violência escolar (Silva; Hasenbalg, 2000; Forquin, 1995; Fernandes; Gremaud, 2005; Brooke; Soares, 2008; Alves; Sores, 2013; Andrade; Soares, 2008; Oliveira; Bonamino, 2015; Soares *et al.*, 2012).

Uma vez estabelecida a importância da origem social no desempenho do aluno, o esforço da pesquisa volta-se à tentativa de discriminar que parte da explicação das desigualdades de desempenho escolar cabe às diferenças sociais e às disparidades escolares. Esta busca passou a requerer uma abordagem que transitasse de uma sociologia da educação centrada no aluno e seu meio familiar para uma sociologia centrada na escola e na sala de aula. Com esse deslocamento, os esforços se dirigiram, nas últimas quatro décadas, à tentativa de compreender as desigualdades de acesso e de sucesso escolar, não apenas em relação à origem social do aluno mas, também, a disparidades especificamente escolares e pedagógicas.

A sociologia da educação começa a questionar se as desigualdades de desempenho seriam suscetíveis de variar conjuntamente com determinadas características escolares, se essas desigualdades não apresentariam uma tendência à atenuação conforme as características do ensino e da escola, do currículo, da composição das turmas, dos tipos de pedagogia e de avaliação utilizados na sala de aula (Crahay, 2002).

A busca por essas respostas contou crescentemente com dados estatísticos de grandes *surveys* educacionais desenvolvidos, muitas das vezes, por iniciativa estatal, no contexto do prolongamento da escolaridade obrigatória e da generalização do acesso à escola, em uma série de países, no decorrer das décadas de 1960 e 1970. Os desenhos desses levantamentos passaram a incluir, além de testes cognitivos, instrumentos contextuais para a coleta de dados concernentes às características dos alunos e das escolas. Trata-se, assim, de um tipo de pesquisa que acabou por ressaltar a importância de se contar com parâmetros da escola e da sala de aula no estudo das desigualdades educacionais e das relações entre desempenho do aluno e origem social.

Acompanhando essa tendência internacional, o processo tardio de democratização do acesso à escola provocou, no Brasil, transformações quantitativas nos sistemas de ensino que constituíram parte dos motivos para a criação, em 1990, do Saeb. Desde a primeira edição, em 1990, seu desenho incluiu, ao lado dos testes, instrumentos contextuais com itens sobre dimensões internas ao sistema educacional, que estiveram inspirados em referências da sociologia da educação e no desenho dos levantamentos norte-americanos e europeus.²

² A utilização de uma nova metodologia de testes baseada na Teoria da Resposta ao Item (TRI) e a ênfase nos conhecimentos e nas habilidades cognitivas estiveram inspiradas na Avaliação Nacional do Progresso Educacional (NAEP) nos EUA e estavam sendo experimentadas pela Cesgranrio desde 1994 (Fontanive, 1997, p. 37).

Assim, o tipo e a organização das estatísticas produzidas foram influenciados pelos novos desafios postos pela democratização do sistema educacional e por aqueles relacionados à realização de pesquisas que, em articulação com a avaliação, pudessem apoiar a formulação e o monitoramento das políticas educacionais, com foco na qualidade e na equidade, como pode ser percebido nos objetivos de ciclos iniciais do Saeb.³

Os instrumentos contextuais: desafios em aberto e perspectivas

A partir da década de 1990, assistimos, no Brasil, ao surgimento de dois movimentos complementares que contribuíram para o autoconhecimento quantitativo do sistema educacional. Trata-se, por um lado, da montagem dos dispositivos de observação orientados para os aspectos internos dos sistemas de ensino fundamental e médio, e, por outro, do esforço do Inep, enquanto instituição responsável pela realização de levantamentos estatísticos e pela avaliação educacional, para ampliar suas análises, muitas vezes com a ajuda das universidades e de instituições de pesquisa.

Por meio do Saeb, o Inep inaugura uma nova fase no que diz respeito ao tipo de dados fornecidos ao campo educacional, com a coleta de informações sobre a escola e a apresentação do desempenho dos alunos e dos fatores escolares associados.

É, no entanto, quando se analisa a evolução do Saeb, tendo como fonte os instrumentos contextuais, que se evidenciam vários indicativos da relação parcial e descontínua estabelecida, desde a origem desta avaliação, com algumas das principais referências da sociologia da educação – tanto com aquelas que estabeleceram empiricamente a força da relação entre resultados dos alunos e origem social como com aquelas que enfatizam a associação entre fatores propriamente escolares e desempenho cognitivo.

Os instrumentos contextuais do Saeb foram inicialmente construídos para levantar dados sobre as características das escolas, dos professores, dos diretores e das práticas pedagógicas e de gestão, concomitantemente à obtenção de medidas cognitivas dos alunos em áreas de conhecimento como língua portuguesa e matemática. Sua finalidade era oferecer subsídios para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica (Brasil. Inep, 1995a). Levando isto em conta, chama a atenção que os dois primeiros ciclos do Saeb não tivessem coletado dados sobre as características sociodemográficas dos alunos – o que só viria a ocorrer no terceiro ciclo, em 1995, quando o questionário passou a incluir itens não apenas sobre a origem social do aluno, mas, também, sobre seus hábitos de estudo, sua família e suas práticas culturais.

Durante o primeiro ciclo, em 1990, os instrumentos contextuais enfatizaram o levantamento de informações sobre a escola, o diretor e o professor, como atestam

³ Os objetivos do Saeb variaram ao longo dos primeiros ciclos de avaliação. A partir do quarto ciclo, em 1997, se estabilizam em torno da proposta de oferecer subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica (Pestana, 1998).

os três eixos que organizavam os fatores escolares: universalização do ensino; valorização do magistério; e democratização da gestão. Esses eixos foram traduzidos e articulados a três grandes questões: 1) Em que medida as políticas adotadas nos planos estaduais, regionais e nacional estão possibilitando o acesso (escolarização)? – eixo: universalização; 2) Quais as mudanças nas condições de trabalho e na competência pedagógica do professor? – eixo: valorização do magistério; 3) Em que medida a gestão educacional torna-se mais eficiente e democrática? – eixo: democratização da gestão (Brasil. Inep, [s.d.], p. 3-4).

Já no segundo ciclo, em 1993, os questionários do diretor e do professor foram reformulados, de modo a privilegiar itens relativos ao perfil e à prática de docentes e gestores e passaram a incluir itens sobre sua formação e experiência, formas de acesso ao cargo e situação funcional na carreira. A dimensão da gestão escolar incluía informações sobre equipamentos, atividades, funcionamento da escola e estilo de gestão dos diretores. Já do questionário do professor faziam parte itens acerca do planejamento das atividades pedagógicas e da prática docente, das condições de trabalho e de participação na escola (Brasil. Inep, 1995a).

Com os dados coletados pelo primeiro ciclo do Saeb, foram produzidas tabulações dos resultados médios por regiões e estados. Como já assinali, os instrumentos do primeiro ciclo não incluíam itens sobre a origem social do aluno, inviabilizando, portanto, o desenvolvimento de análises que balizassem os resultados de proficiência com as características socioeconômicas dos alunos. Já os instrumentos dos professores e diretores coletavam dados bastante detalhados, que foram divulgados por meio de tabulações simples e de análises bivariadas que exploravam associações entre resultados dos alunos nos testes, características do estilo de gestão dos diretores e práticas pedagógicas dos professores. Apesar das limitações inerentes às análises bivariadas para apoiar conclusões mais consistentes, o uso dado às variáveis contextuais e a forma de apresentação dos resultados do Saeb demonstram a preocupação com as relações entre os aspectos internos da escola e o desempenho dos alunos.

O relatório do Saeb de 1993 é dedicado à apresentação do processo de revisão tanto das matrizes de referência de língua portuguesa, matemática e ciências e da elaboração dos testes como dos fatores escolares e pedagógicos associados ao desempenho escolar. Segundo o documento, os resultados do primeiro ciclo de avaliação teriam evidenciado um alto grau de correlação entre o conteúdo efetivamente desenvolvido pelo professor e o rendimento do aluno, levando à elaboração de um instrumento específico de registro das opiniões do docente sobre cada item dos testes, em termos de expectativas de acerto e de desenvolvimento em aula do conteúdo necessário à resposta correta do item, das razões de não ter sido ensinado esse conteúdo e, ainda, sobre o enunciado do item (Brasil. Inep, 1995 a, p. 13-14).

Assim, os dois primeiros ciclos do Saeb enfatizaram a avaliação das condições intraescolares intervenientes no desempenho do aluno, distanciando-se parcialmente das principais referências da sociologia da educação e das comprovações empíricas dos grandes *surveys* norte-americanos e europeus quanto à importância de se levar

em conta o peso dos fatores sociodemográficos e culturais dos alunos na avaliação do desempenho escolar.

Já o terceiro ciclo do Saeb, em 1995, constitui um momento de inflexão na definição dos questionários contextuais. Estes passaram a incluir itens sobre aspectos socioeconômicos e culturais dos alunos, denotando uma aproximação mais completa das referências da sociologia da educação. Até essa edição, o Saeb tendia a valorizar apenas o papel de variáveis propriamente escolares e pedagógicas, deixando à margem a mensuração dos fatores socioeconômicos e culturais do aluno e, com isso, a tentativa de decifrar a complexa alquimia existente entre fatores institucionais e origem social (Brasil. Inep, 1995b).

A partir do ciclo de 1999, o reconhecimento tanto da necessidade de enriquecimento das medidas socioeconômicas como das dificuldades de obtenção de medidas da educação dos pais a partir de respostas de alunos da 4ª série levou à inclusão de indicadores de renda baseados na descrição de bens e serviços disponíveis nas residências dos alunos. Nesse mesmo período, as publicações institucionais do Inep também refletiram as aproximações teóricas e conceituais com a sociologia da educação. Em 1998, o Inep publicou uma série de 23 relatórios específicos sobre a maioria dos estados, com o objetivo de divulgar os resultados do Saeb 1995 e de favorecer seu uso pelos sistemas de ensino. Os relatórios apresentam um quadro descritivo da aprendizagem dos alunos de diferentes estados brasileiros, contextualizado a partir de um elenco de fatores escolares e extraescolares que pretendiam ajudar a explicar os níveis de desempenho alcançados (Brasil. Inep, 1998).

Logo depois, em 1999, foi publicado um estudo das escolas brasileiras, baseado em dados do Saeb de 1997, que, "reconhecendo a importância do ambiente escolar na oferta de oportunidades de aprendizagem, (...) traça um perfil preliminar das características das escolas frequentadas pelos alunos brasileiros, utilizando informações coletadas nos questionários do diretor, do professor e do estado de conservação dos estabelecimentos de ensino" (Brasil. Inep, 1999, p. 5).

A partir desse ciclo, o conjunto dos instrumentos contextuais permaneceu relativamente estável até a segunda metade da década de 2000, quando ocorreram novas inflexões, de grau e natureza bastante diferentes dos que pautaram os primeiros ciclos do Saeb, em 1990 e 1993.

Foi, de fato, com a divulgação do documento *Saeb 2001: novas perspectivas*, destinado a apresentar o resultado da "definição, revisão e construção dos instrumentos que integraram o sexto ciclo de avaliação, que o Inep passou a explicitar as referências teóricas, conceituais e metodológicas que orientaram o processo de reelaboração desses instrumentos (Brasil. Inep, 2002, p. 7). Com efeito, paralelamente ao esforço de especialistas, professores e diretores para revisar e validar as Matrizes de Referência do Saeb para língua portuguesa e matemática, os questionários aplicados a alunos, professores e diretores, bem como os questionários sobre a turma e a escola, tiveram as variáveis organizadas em construtos que explicitavam sua relação com teorias e conceitos do campo da sociologia da educação e com resultados

de pesquisas educacionais, notadamente as que focalizam a promoção de eficácia e de equidade pela escola.

Configurando um novo momento de inflexão – caracterizado por uma franca e explícita sintonia com as preocupações da sociologia da educação a respeito das desigualdades educacionais e sociais e, também, com evidências produzidas por grandes *surveys* fora do Brasil –, o Saeb define o objetivo de acompanhar os resultados e os fatores associados ao rendimento escolar, por meio da implementação de procedimentos que envolvem a obtenção de medidas cognitivas que captem o que os alunos aprendem e de medidas contextuais, que captem a origem social deles e as condições em que eles estudam (Brasil. Inep, 2002, p. 45).

Com declarada aproximação teórica e conceitual a autores consagrados da sociologia da educação, como Pierre Bourdieu e James Coleman, o questionário do aluno, a partir de 2001, passou a privilegiar variáveis relacionadas com a caracterização sociodemográfica; o capital cultural; o capital social; a motivação e autoestima; as práticas de estudo; e a trajetória escolar dos alunos (Brasil. Inep, 2002, p. 8). Incluiu também um novo item destinado a mensurar a ocupação dos pais ou responsáveis, como reconhecimento à necessidade de contar com medidas cada vez mais aprimoradas acerca da origem social dos alunos, que permitam investigar questões relativas à equidade e ofereçam controles adicionais para a investigação de fatores escolares que promovem eficácia escolar (Brasil. Inep, 2002, p. 46).

O constructo relacionado à sala de aula considerou a “caracterização sociodemográfica dos professores; a formação; a experiência profissional; as condições de trabalho; o estilo pedagógico; e a expectativa destes em relação aos alunos” (Brasil. Inep, 2002, p. 8). Os constructos relacionados à escola foram investigados pelos questionários do diretor, da escola e do professor, abordando dimensões de temas tipicamente presentes nas pesquisas em eficácia escolar,⁴ como a liderança do diretor; suas condições de trabalho e da sua equipe; o trabalho colaborativo; a organização do ensino e as políticas de promoção; o clima acadêmico e disciplinar; os recursos pedagógicos disponíveis; a situação das instalações e equipamentos; e as atividades extracurriculares (Inep, 2002, p. 8). Segundo o relatório, com essa configuração pretendia-se:

obter medidas que permitissem captar, além do que os alunos aprendem, como os resultados educacionais se distribuem tendo em vista:

- i) a origem social dos alunos;
- ii) como evoluem as condições de qualidade da escolarização;
- iii) como as condições de qualidade da escolarização se distribuem em função da origem social dos alunos; e
- iv) quais fatores escolares promovem eficácia e equidade na educação brasileira. (Brasil. Inep, 2002, p. 8).

Reforçando uma aproximação mais estreita com a sociologia da educação, em 2003, foram incorporados nos questionários contextuais itens que buscaram

⁴ Ver, a respeito, Brooke e Soares (2008).

caracterizar os alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Escola, além de aspectos relacionados à discriminação racial e social e ao perfil dos estudantes trabalhadores, visando ao entendimento da relação desses aspectos com os resultados cognitivos dos alunos.

O fato de as referências sociológicas sistematizadas e explicitadas no documento de 2002 estarem também presentes nas publicações de 2003 do Inep é evidenciado pela divulgação de três relatórios específicos sobre o desempenho dos alunos do 4º e 8º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, com o objetivo de tornar mais informativos os resultados do Saeb. A apresentação dos resultados cognitivos inova ao divulgar a média de desempenho classificada em estágios de aquisição de conhecimentos – muito crítico, crítico, intermediário, adequado e avançado – definidos a partir da análise dos resultados de proficiência do Saeb 2001 (Brasil. Inep, 2003).

Todavia, é ao tecer considerações acerca da complexidade de mensuração da qualidade de ensino que o Inep reafirma a importância dos dados contextuais. Na introdução a cada um dos documentos, é registrado que a análise dos resultados do Saeb deve ser contextualizada a partir das dimensões e da diversidade do sistema educacional, bem como das condições socioeconômicas e regionais do País. E, ainda, que “essa é uma máxima metodológica que deve sempre acompanhar as interpretações de resultados de instrumentos de avaliação, provas ou questionários sobre o fenômeno da educação” (Brasil, Inep, 2003, p. 3).

Na sequência, a criação da Prova Brasil, em 2005, apesar de adotar a mesma metodologia e os mesmos instrumentos do Saeb, parece ter levado a uma nova inflexão na relação dos instrumentos contextuais com o campo da sociologia da educação. A Prova Brasil objetiva oferecer a todas as escolas públicas brasileiras uma avaliação mais detalhada do seu desempenho, em complemento à avaliação do Saeb, além de divulgar amplamente os resultados entre todos os estados e municípios do País por meio de boletins para cada uma das instituições. Apesar disso, as expectativas de viabilizar um processo de contínuo aprimoramento dos questionários contextuais, presentes no documento de 2002, foram muito além das realizações efetivas.

De fato, até 2003, os diferentes ciclos do Saeb adotaram uma abordagem sociológica do desempenho escolar que se refletiu nos questionários contextuais do aluno, do professor e do diretor, bem como nos relatórios publicados pelo Inep. A construção dos instrumentos contextuais à luz dessas referências teve o mérito de permitir colocar em evidência inúmeros aspectos importantes da caixa preta da escola.

No entanto, nos ciclos posteriores, os questionários do Saeb não continuaram a ter o mesmo desenvolvimento. Após uma década e meia de preocupação com os fatores sociais e escolares associados ao desempenho dos alunos e do avanço significativo realizado em 2001 no conjunto dos instrumentos contextuais, a partir da segunda metade dos anos 2000, a primazia foi conferida aos resultados cognitivos da avaliação. O abandono paulatino da perspectiva sociológica que tinha pautado as experiências iniciais de avaliação em larga escala em favor de uma perspectiva

cognitiva se evidencia no tratamento dispensado aos questionários contextuais e nas publicações do Inep relacionadas com o Saeb.

Estudo recente de Oliveira (2015) mostra que, ao longo das distintas edições da Prova Brasil, houve alterações tópicas nos questionários contextuais que esta avaliação partilha com o Saeb. A análise da autora revela que alguns blocos de questões foram excluídos das versões dos questionários do diretor nos ciclos de 2007 e 2009, como é o caso de itens sobre os recursos didáticos disponíveis na escola, ao passo que outros itens relacionados à infraestrutura escolar foram incluídos em 2011. Oliveira também registra que um item relacionado com o conhecimento dos diretores acerca dos resultados da escola foi excluído do questionário em 2011, e reapresentado no de 2013. Além disso, o formato de alguns itens foi alterado ao longo do tempo, como, por exemplo, um item sobre os rendimentos financeiros dos diretores, que foi apresentado em duas versões: por faixa salarial, em 2007, 2009 e 2013, e como questão aberta, em 2011. Ainda em 2013, foram incluídos cinco itens sobre os motivos que levaram o diretor a não participar de atividades de formação nos últimos anos e um item sobre a interação pedagógica do diretor com o professor. Concomitantemente, foi reduzido o número de itens destinados a levantar informações relacionadas à violência na escola e ao ensino religioso.

Já em relação aos questionários contextuais dos professores do 5º e 9º anos, a mesma autora identifica um pequeno número de alterações. Algumas delas aconteceram em 2011, quando o instrumento passou a incluir um bloco de perguntas sobre os hábitos culturais dos professores. Outras alterações ocorreram nos ciclos seguintes, notadamente na formatação do questionário, nos textos de alguns dos itens e no seu detalhamento. Em 2013, por exemplo, o questionário passou a detalhar aspectos

sobre a formação continuada dos professores (incluindo questão sobre o investimento financeiro nestas atividades); os blocos de questões sobre liderança e relação com o diretor e sobre o trabalho em equipe foram alterados (questões modificadas e acrescentadas); inserção de um bloco de questões sobre o aproveitamento do tempo em sala de aula; as questões sobre procedimentos metodológicos ganharam mais alguns itens comuns aos professores de Matemática e Língua Portuguesa; [...] foi retirado o bloco de questões sobre a Lei 11.645 de 2008. [...] (Oliveira, 2015, p. 81).

No contexto da criação da Prova Brasil, a relativa estabilidade dos questionários contextuais, propícia à comparabilidade dos dados ao longo do tempo, é acompanhada pelo tratamento tópico e descontínuo dispensado à revisão e atualização desses instrumentos.

No que concerne às publicações do Inep disponibilizadas no *site* institucional a partir de 2004, foram contabilizados 11 relatórios. Desse total, cinco abordam o Enem, e foram divulgados em 2004, 2005, 2006, 2014 e 2015, e outros três, de 2006 e 2008, utilizam dados do Censo Escolar para apresentar, respectivamente, informações sobre a educação profissional e técnica de nível médio e uma sinopse estatística da educação básica. Existe também um relatório de 2013 dedicado à divulgação das contribuições de especialistas nas áreas de ensino de matemática, ciências da natureza, linguagens e ciências humanas, que aborda a construção das matrizes de referência dessas áreas. Completa o quadro a divulgação da sequência

de três relatórios, em 2004, 2005 e 2006, que tratam da educação básica a partir do uso de dados do Saeb (Brasil. Inep, 2004b).

O relatório de 2004 tem como referência as principais metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Plurianual (PPA) do Ministério da Educação (MEC) para o período 2004-2007. O texto apresenta uma visão ampla da situação da educação básica, incluindo taxas de analfabetismo e de acesso à escola, aspectos das condições de oferta educacional, indicadores de permanência e progressão, além das médias de desempenho dos alunos nos testes do Saeb 2003.

O documento publicado em 2005 também utiliza os resultados de proficiência do Saeb 2003 e focaliza a análise da média. Ele aborda o tema das desigualdades de oportunidades educacionais, por meio da apresentação e análise da distribuição percentual de estudantes em cada um dos níveis da escala de habilidades do Saeb. Além disso, apresenta a discussão de diversos temas relacionados com a melhoria da qualidade de ensino, a partir de evidências sobre fatores escolares promotores de melhor desempenho. Nessa perspectiva, são analisadas correlações da proficiência com a existência e utilização efetiva da biblioteca da escola, a frequência à pré-escola e o atraso escolar do aluno e a escolaridade do professor.

Por último, em 2006, é divulgado um conjunto de três relatórios divididos pela série escolar avaliada. Os relatórios mantêm uma estrutura comum, contextualizam a educação no Brasil, apresentam a série histórica do Saeb 1995-2003 e os resultados dos alunos por faixas de proficiência, bem como uma interpretação da escala de proficiência e uma abordagem descritiva das desigualdades de desempenho. O estudo das desigualdades considera a distribuição dos alunos e as médias de proficiência segundo variáveis do aluno, como o nível socioeconômico e a raça/cor (Brasil. Inep, 2006).

Com a publicação desses relatórios, se encerra a fase da avaliação educacional que deu primazia às relações entre desempenho escolar, origem social do aluno e fatores propriamente escolares. Nas avaliações nacionais, a segunda metade dos anos 2000 contrasta com o espaço reservado aos fatores sociais e escolares no período anterior, ao conferir exclusiva prioridade aos resultados cognitivos. Isto parece exprimir um reordenamento das referências do campo da avaliação, que teria transitado das avaliações nacionais para as iniciativas estaduais e municipais.

Este texto se destina a tratar especificamente do Saeb. No entanto, dado o grau de alinhamento às avaliações nacionais⁵ da maioria das avaliações estaduais, tanto no uso dos dados como na forma de apresentar os resultados, acredito que a descrição realizada se aplique não apenas ao Saeb, mas também à maioria das avaliações dos estados, que se (auto)limitam à divulgação dos resultados cognitivos, padecendo das mesmas restrições aqui descritas.

Apesar da generalização – e da relativa naturalização – desta prática, esta forma de lidar com os dados das avaliações em larga escala não é uma necessidade

⁵ Esse alinhamento se revela no fato de a maioria das avaliações estaduais considerarem o 5º e o 9º anos do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio, em desenhos seccionais que utilizam a mesma escala de proficiência do Saeb. As avaliações estaduais são censitárias e isto as diferencia do Saeb.

lógica, mas uma tendência que pode ser ilustrada pela descontinuidade observada por Lima (2015) nos questionários do professor e do diretor da avaliação da alfabetização do estado do Espírito Santo.

O Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes-Alfa), referente aos anos iniciais do ensino fundamental, se diferencia da maioria das avaliações por incluir itens de escrita nas provas aplicadas aos alunos. Outra característica também original desta avaliação é ser longitudinal,⁶ o que faz com que o mesmo aluno seja testado mais de uma vez ao longo dos três anos do ciclo de alfabetização, com o objetivo de obter mais de uma medida de proficiência que permita filtrar o aprendizado do aluno na escola.

Avaliações longitudinais são muito demandantes em termos dos dados, porque seu desenho permite analisar o quanto os fatores escolares e as práticas pedagógicas do professor contribuem para o aprendizado dos alunos durante o período em que eles frequentaram uma determinada escola. Apesar disso, a análise de Lima (2015) revela uma significativa instabilidade nos questionários contextuais dessas avaliações, que, em muitos casos, inviabiliza a comparação dos dados. A autora mostra que, ao longo da coleta longitudinal, há inúmeras e significativas mudanças nos questionários contextuais do professor e do diretor. Em 2012, por exemplo, foram elaborados dois questionários contextuais para os professores, o primeiro respondido pelos professores do Paebes-Alfa (do 1º, 2º e 3º anos) e o segundo, pelos professores do Paebes (do 5º e 9º anos). Para 2013 e 2014, foi elaborado apenas um questionário, que foi aplicado aos professores, independentemente do ano escolar de atuação. Além disso, três itens específicos sobre práticas pedagógicas voltadas para a alfabetização presentes no questionário em 2012 não foram contemplados em 2013 e 2014.

Este é apenas um exemplo. Infelizmente, não disponho de dados sistemáticos sobre a forma atual de lidar com os dados contextuais que os sistemas de avaliação existentes em 19 dos 27 estados adotam, tampouco sobre as avaliações de um conjunto extenso de municípios. Minhas afirmações, portanto, devem ser entendidas como uma provocação para futuras reflexões e para outras pesquisas que possam esclarecer estes pontos e ajudar a reorientar a revisão dos instrumentos contextuais e o uso conjunto dos dados produzidos pelas avaliações em larga escala.

Conclusões

A análise da evolução do Saeb, na perspectiva de seus instrumentos contextuais, dificulta chegar a uma conclusão mais segura sobre as perspectivas futuras; contudo, não impede que algumas observações sejam feitas. A primeira – e mais relevante – é a identificação da tendência das avaliações nacionais, como o

⁶ Cinco estados conduzem avaliações longitudinais: Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro coletam dados longitudinais com alunos do 1º, 2º e 3º ano do ensino médio; no outro extremo da educação básica, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo coletam dados longitudinais no período da alfabetização. No Espírito Santo, são avaliados o 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, e, em Minas Gerais, o 2º, 3º, 4º e 5º anos.

Saeb, e também das estaduais, a colocarem ênfase excessiva nas medidas cognitivas em detrimento das medidas sociais, escolares e pedagógicas.

Em vista do desinteresse em relação às medidas contextuais, não é surpreendente que haja milhares de professores e de diretores no Brasil para os quais apenas a divulgação dos resultados do desempenho dos alunos, ou de indicadores sintéticos, não seja capaz de induzir a reflexão e o conhecimento das características das escolas em que trabalham e sua relação com o aprendizado de seus alunos.

Certamente, esses profissionais precisam ter acesso aos resultados cognitivos dos alunos, mas também a ferramentas que lhes permitam responder às novas perguntas que esses resultados suscitam a respeito de suas práticas e escolas. Para tanto, o campo educacional precisa contar com descrições compatíveis com o nível de complexidade dos estabelecimentos escolares e dos sistemas educacionais, que considerem como os dados cognitivos e contextuais podem ser mais bem combinados e comunicados às escolas e, também, que identifiquem dimensões para as quais, apesar de sua importância, simplesmente não existem dados.

Isto implica a necessidade de recuperar, e, principalmente, de fazer avançar o compromisso original da avaliação em larga escala com a produção de evidências sobre a relação entre fatores sociais, escolares e desempenho.

ANDRADE, R. J.; SOARES, J. F. O efeito da escola básica brasileira. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 41, p. 379-406, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eaef/arquivos/1456/1456.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a12.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Perfil dos resultados do Projeto*. Brasília: Inep, [s.d.].

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: Saeb 1993*. Brasília: Inep, 1995a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Resultados do SAEB-95: resultados estaduais*. Brasília: Inep, 1995b.

Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000143.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *O perfil da escola brasileira: um estudo a partir dos dados do SAEB 97*. Brasília: Inep, 1999. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/631>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb 2001: novas perspectivas*. Brasília: Inep, 2002. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/65>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental*. Brasília: Inep, 2003. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/194>>. Acesso em: 29 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000*. Brasília: Inep, 2004a. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/178>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliações da educação básica em debate: ensino e matrizes de referência das avaliações em larga escala*. Brasília: Inep, 2004b. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1382>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação da educação básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília: Inep, 2005. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/446>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório nacional do Saeb 2003*. Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/449>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

CRAHAY, Marcel. *Poderá a escola ser justa e eficaz? da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Tradução de Vasco Farinha. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e meta. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FONTANIVE, N. S. Avaliação em larga escala e padrões curriculares: as escalas de proficiência em matemática e leitura no Brasil. In: BOMENY, H. (Org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidades e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 31-46.

FORQUIN, J. C. (Org.) *Sociologia da educação: dez anos de pesquisa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

LIMA, N. C. M. *Desigualdades educacionais e alfabetização*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015. Mimeografado.

OLIVEIRA, Ana C. P. de. *As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro*. 2015. 284 p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, Lúcia H. G.; BONAMINO, A. Efeitos diferenciados de práticas pedagógicas no aprendizado das habilidades de leitura. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 415-435, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n87/0104-4036-ensaio-23-87-415.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

PESTANA, M. I. O Sistema de Avaliação Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n. 191, v. 79, p. 65-73, jan./abr. 1998. Disponível em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/231/232>>. Acesso em: 28 out. 2015.

126

SILVA, N. V.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 423-445, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582000000300001&script=sci_arttext>. Acesso em: 28 out. 2015.

SOARES, J. F. et al. *Exclusão intraescolar nas escolas públicas brasileiras: um estudo com dados da prova Brasil 2005, 2007 e 2009*. Brasília: Unesco, 2012. (Série Debates, 4). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216055por.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

Alicia Bonamino, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), é professora associada dessa Universidade e coordenadora do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd/PUC-Rio). Tem experiência de pesquisa e ensino na área de Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação da educação básica, aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental e desigualdades educacionais.

aliciamcbonamino@gmail.com

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 3 de junho de 2016

A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa

Luiz Carlos de Freitas

127

Resumo

Ensaio sobre as principais características de uma das políticas educacionais emergentes no cenário do ensino brasileiro – a política dos reformadores empresariais da educação – e lista suas consequências para o ensino público e para o magistério. Como contraponto, apresenta também os principais pontos que configuram uma política educacional alternativa, baseada tanto na confiança no sistema de ensino público de gestão pública como no magistério enquanto principal articulador e impulsionador da qualidade da educação.

Palavras-chave: responsabilização verticalizada; responsabilização participativa; magistério; escola pública; avaliação.

Abstract

The importance of evaluation: in defense of a participatory accountability

This essay aims to present the main characteristics of emerging educational policies in the Brazilian teaching scenario, the policy of corporate education reformers, and to list its consequences for the public education and the teaching profession. As a counterpoint, the paper also presents the main points that constitute an alternative educational policy, based on the trust in the system of public education with public management as well as on the teaching profession as the main articulator and promoter of quality education.

Keywords: vertical accountability; participatory accountability; teaching; public school; evaluation.

O Brasil fez a escolha por uma política nacional imediatista de controle e responsabilização verticalizada de suas escolas, professores e alunos como método para aprimorar a qualidade da educação (ver Fernandes, 2011), perdendo a oportunidade de apostar em uma política consistente de responsabilização participativa. A política adotada tem por princípio promover a concorrência entre escolas e entre os profissionais da área, baseada na ideia de que médias mais altas seriam um indicador de bom ensino. Para esta visão empresarial, a concorrência melhora a qualidade dos serviços também no campo educacional (Castro, 2011).

O País segue a tradição americana, a qual padroniza o sistema de ensino a partir de uma base nacional curricular comum, avalia, responsabiliza e coloca as instituições escolares de menor desempenho na mira da privatização (Chubb; Moe, 1990; Berliner; Biddle, 1995; Ravitch, 2010). Onde aplicada, um grande mercado educacional foi criado, como consequência dessa política, e as escolas competem pelos recursos públicos (Ravitch, 2010). O método, ineficaz onde foi testado, apenas agregará, por aqui, mais décadas perdidas na educação (Nichols; Berliner, 2007; Guisbond; Neil; Schaeffer, 2012; Ravitch, 2014).

De fato, focar em índices de avaliação associados à auditoria, acreditando que aumento nas médias de desempenho é sinônimo de boa educação, desresponsabilizará aquelas forças positivas, no interior das instituições, que poderiam ser realmente protagonistas na melhoria da qualidade da educação brasileira e mobilizadoras da escola em direção a novas práticas educacionais. O efeito é, portanto, no médio prazo, contrário ao intencionado. Defendemos aqui outra concepção de responsabilização (Afonso, 2012), baseada na participação e na colaboração dos principais atores da escola (Freitas, 2005; Sordi; Freitas, 2013).

As avaliações são importantes balizadoras das políticas públicas, mas são somente o começo da conversa, e, se inseridas em políticas inadequadas, perdem a utilidade que têm e se convertem em algozes da escola pública e do próprio magistério (Hout; Elliott, 2011; Darling-Hammond, 2012; Ravitch, 2012; Freitas, 2012).

O que está em disputa neste momento no Brasil é o controle da escola pública e de seu projeto educativo, bem como a criação de um amplo mercado educacional. A elite empresarial brasileira, com sua tese da concorrência purificadora dos mercados, está disputando mentes e corações das nossas crianças e jovens, o que torna a responsabilidade dos educadores profissionais ainda maior. A disputa passa pelo controle de cada escola, de cada professor e se manifesta em uma estratégia que acumula a experiência internacional das elites na tarefa de adequar a escola às necessidades e às teorias organizativas empresariais (Castro, 2011; Soares; Hachem, 2010; Brooke, 2011).

Não é sem razão que a principal articuladora deste campo seja exatamente uma entidade destinada a coordenar o desenvolvimento econômico mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sediada na Europa. E, não é sem razão, igualmente, que isso ocorra no Brasil sob impulso do Movimento Todos pela Educação, ancorado na elite empresarial financeira, representada pelos bancos e alguns setores industriais, reproduzindo no Brasil o caminho que levou à constituição do mercado educacional americano de quase 1 trilhão de dólares (Emery, 2002, 2005; Ravitch, 2010).

Aqui, portanto, a questão não se refere a uma recusa da avaliação e nem mesmo à recusa da responsabilização em si, mas, sim, à recusa de determinados conceitos e procedimentos de avaliar e responsabilizar, falidos em sua origem, que estão sendo postos em ação para orientar a política educacional brasileira.

Recentemente, foram dados passos importantes na direção de implementar, no Brasil, a política educacional dos reformadores empresariais da educação. Em nome da garantia do “direito de aprender das crianças”, estas elites e seus intelectuais orgânicos atribuíram a si mesmos o direito de padronizar o que ensinar, quando ensinar e como ensinar nas escolas brasileiras.

Um dos subsistemas de controle do ensino em construção refere-se àquele que expropria a capacidade organizativa da escola e do magistério em relação ao seu trabalho pedagógico. Se antes já se estava investindo no controle da instituição pela avaliação externa (Fernandes, 2011), agora amplia-se o controle em direção aos objetivos de ensino, propondo-se uma base nacional comum (Brasil. MEC, 2016). A Figura 1 mostra que, nesse subsistema, existem três áreas básicas de controle sendo desenvolvidas: uma delas é a frente de *avaliação de larga escala censitária*; outra é a que está ligada ao *controle dos processos de formação dos profissionais da educação, bem como ao seu exercício profissional* (o que incluirá o Exame Nacional do Magistério do Ensino Básico – Enameb – e a Base Nacional Comum de Formação do Magistério); e uma terceira, que diz respeito à *padronização de materiais didáticos*, embrião de futuros sistemas digitais de aprendizagem e avaliação (*competency-based instruction*). Para os três casos, é central a existência de uma *base nacional curricular obrigatória* que estabeleça um ponto de referência para os processos de testagem, o controle da formação profissional e a produção de sistemas didáticos.¹

Por este subsistema de controle do trabalho pedagógico, pretende-se chegar ao âmago da sala de aula (ou até substituí-la), indo além do controle das categorias

¹ Tal base, em elaboração no Ministério da Educação, estará pronta no decorrer de 2016.

pedagógicas relativas aos objetivos e à avaliação do ensino, chegando até os conteúdos e métodos no interior da sala de aula (Freitas, 2014).

Este subsistema de controle pedagógico será apoiado pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e suas metas (Brasil. Lei..., 2014), que serão acompanhadas por indicadores sistematizados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) e seus processos de avaliação (Brasil. Inep, 2015).

Esta ação do Inep, a partir do PNE, será complementada pela definição do Sistema Nacional de Educação (SNE), ora em debate. Na dependência do que se estabeleça em termos das relações entre o governo federal (e seus recursos financeiros) e os sistemas de ensino locais, o acesso aos recursos (em maior ou menor grau) será obtido a partir dos resultados nos exames nacionais e nos indicadores de acompanhamento do PNE.

O equívoco desta engenharia está na filosofia de organização que a orienta: padronização e articulação da *avaliação censitária* com a liberação de *recursos a partir de indicadores*. É conhecido o poder destrutivo que a articulação dos indicadores associada ao acesso a recursos financeiros ou benefícios sociais pode produzir nos próprios indicadores (Campbell, 1976).²

O outro subsistema de controle em desenvolvimento diz respeito à gestão dos processos educativos nas escolas. Aqui, atuam algumas leis já aprovadas e outras em análise no Congresso. A Lei de Responsabilidade Educacional encontra-se em andamento (Brasil. Câmara..., 2015) e deverá regular a penalização de gestores que eventualmente não consigam atingir as metas estipuladas para a educação em seus estados e municípios.

Essa lei se combina com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual fixa um limite para os gastos de estados e municípios com a contratação de servidores públicos, o que interfere nos gastos das secretarias de educação garantidos constitucionalmente, pois a contratação de professores fica impedida pela LRF, mesmo que as secretarias disponham de recursos garantidos pelo teto constitucional a ser aplicado em educação.

No entanto, estas mesmas secretarias podem gastar esses recursos com a contratação de Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações Sociais (OS), inclusive para a terceirização de gestão e a compra de sistemas de ensino padronizados, pois tais gastos não entram no cálculo do teto fixado pela LRF. Com isso, cria-se um poderoso indutor de privatização dos sistemas de ensino nos estados e municípios.

Pressionados pela Lei de Responsabilidade Educacional, que exige atingimento de metas, e sem poder ampliar o quadro de servidores públicos para atender às demandas do PNE em função dos limites de gastos impostos pela LRF, os gestores são compelidos à terceirização, ou seja, à privatização da educação como forma de sobrevivência política.

² Uma proposta neste sentido está esboçada no documento divulgado pela extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que trata da constituição das relações entre os estados e municípios e o governo federal (Brasil. Presidência..., 2015). Encontra-se em debate no Congresso a Lei do Sistema Nacional de Educação (PL 413/2014), que deverá regulamentar esta matéria. O fato de a SAE ter sido extinta em recente reforma administrativa não significa que suas ideias também o foram.

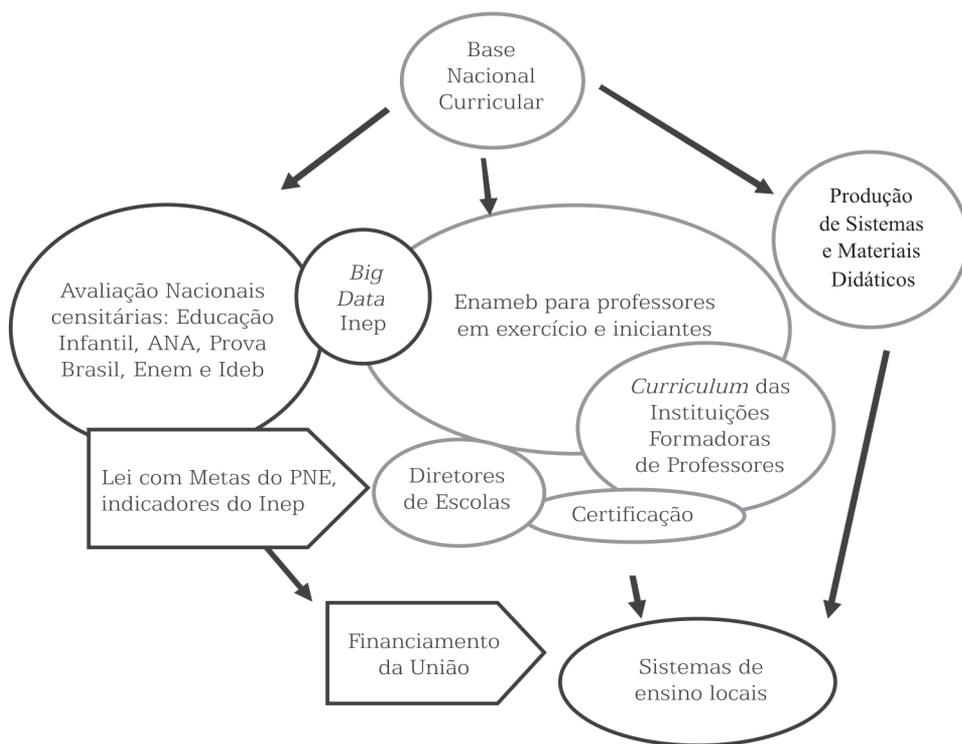


Figura 1: Subsistema de Controle do Trabalho Pedagógico

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, outro dispositivo legal em exame no Congresso diz respeito à autorização para que as instituições possam terceirizar tanto as atividades-meio como as atividades-fim, o que vai liberar, do ponto de vista legal, a privatização das instituições públicas por meio de concessão de gestão à iniciativa privada, precarizando ainda mais o magistério.

O subsistema de controle de gestão tem a finalidade de induzir a privatização da gestão pública criando um grande mercado educacional no País, regado a recursos públicos. A conexão entre estes dois subsistemas de controle (pedagógico e de gestão) é feita pelo acompanhamento do PNE e sua conexão com a definição do SNE em análise no Congresso, o qual fixará como devem ser as relações entre o governo federal e os sistemas locais de ensino.

Este é o cenário proposto pelas políticas de responsabilização verticalizada de caráter autoritário. Para esta visão, a melhoria da educação é obtida por uma associação entre avaliação e liberação de recursos segundo metas a serem atingidas. Também nesta visão de auditoria, os professores precisam ser sistematicamente testados e ter seus salários modulados pelos resultados que seus alunos apresentarem nos exames. Por outro lado, precisam ser controlados quanto ao conteúdo e aos métodos que utilizam em suas salas de aula, a partir de uma base nacional comum que padronize em escala nacional o que deve ser ensinado.

Quais os efeitos desta política educacional?

O primeiro e mais importante efeito é que ela não irá melhorar a educação brasileira, como não melhorou a educação americana e nem a chilena – países que fizeram uso exaustivo destas políticas de pressão e privatização sobre as escolas (Nichols; Berliner, 2007; Guisbond; Neil; Schaeffer, 2012; Fairtest, 2013; Ravitch, 2014).

O segundo efeito é que ela não irá diminuir os *gaps*, as brechas entre estudantes mais pobres e mais ricos (Rothstein, 2008; Frankenberg; Siegel-Hawley; Wang, 2011). Ao contrário, irá agravar as diferenças de desempenho exatamente por seu caráter regulador dos ritmos de aprendizagem dentro das escolas e salas de aula. Tais políticas, ao controlarem o conteúdo e o método da instituição de ensino, tendem a unificar tempos de aprendizagem e a promover o aumento da segregação escolar.

Ou seja, *não há evidência empírica suficiente para justificar o uso destas ideias como política pública*. Ao contrário, há farta literatura apontando para as inconveniências. Os próprios indicadores educacionais do país que mais testou essas ideias mostram seus limites nos resultados da avaliação nacional da educação americana – o *National Assessment of Educational Progress* (NAEP) – (Fairtest, 2013; Rothstein, 2008) e no desempenho dos Estados Unidos nos últimos 10 anos no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa).

Como efeito adicional, estas formulações tendem a produzir um grande estreitamento curricular na direção daqueles conhecimentos que são avaliados pelos testes, levando a escola a focar no desenvolvimento destes e a negligenciar os demais (Au, 2007). Não bastassem os pífios resultados educacionais obtidos com estas políticas, elas ainda geram efeitos colaterais importantes sobre as instituições de ensino, seus profissionais e os estudantes. Aqui, a literatura disponível é pródiga, como já indicamos (Nichols; Berliner, 2007).

Estas políticas criam demandas inatingíveis para as escolas (Strauss, 2011), as quais induzem, pela responsabilização indevida dos professores e gestores, à privatização da educação pública e à destruição do magistério.

Seguindo a tradição americana de fixar tais metas irrealis, o nosso PNE estabeleceu, em 2014:

7.2) Assegurar que:

- a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50%, pelo menos, o nível desejável;
- b) no último ano de vigência do PNE, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação a seus direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80%, pelo menos, o nível desejável.

Se, nos Estados Unidos, este processo de fixar que todos os estudantes fossem proficientes em 2014 não os conduziu, de fato, à proficiência, por outro lado, foi

altamente eficaz em produzir a privatização do sistema educacional americano e exitoso em relação à destruição do magistério (Ravitch, 2010).

Além de levar à privatização, os seguintes desdobramentos ainda serão induzidos para o magistério e sua organização:

- a) Quebra da articulação sindical, pois ela é uma trava ao desenvolvimento destas políticas: os sindicatos serão acusados de serem corporativistas e de não defender os “direitos das crianças”. Para isso, tais políticas focarão a eliminação da estabilidade no emprego e a introdução de salário variável – bônus – para impedir a articulação do magistério.
- b) Avaliação dos professores a partir de instrumentos específicos e a partir dos resultados dos testes dos alunos, articulados a pagamento de bônus.
- c) Modificação da formação de professores pela introdução de modelos mais rápidos e pragmáticos de formação e pela introdução de certificação de professores e diretores das escolas.

O que opomos a esta política?

Em primeiro lugar, temos que nos convencer de que avaliar seguidamente os personagens que participam das escolas com baterias de testes não melhora a qualidade da educação. Mesmo que as médias aumentem. Esta perspectiva leva à implantação, em escala, da preparação para os testes e não à aprendizagem significativa e criativa das crianças e jovens. E é exatamente esta criatividade, que move o mundo de hoje, que os testes não medem (Levin, 2012).

À política de pressão sobre o magistério, opomos uma política de confiança nas nossas escolas e em seus profissionais (Bryk; Schneider, 2002). Pressão deve ser transformada em participação, em mobilização das forças positivas em cada escola, compromissadas com a elevação local da qualidade de cada escola (Sordi, 2012). É a escola que deve ser o centro cultural condutor do processo de mobilização pela melhoria da educação, e não a cultura da avaliação externa, das consultorias e dos órgãos de auditoria e avaliação.

A educação não é um espaço que se preste para sua conversão em mercado concorrencial. Lá, no mercado, é típico que haja ganhadores e perdedores. Aqui, na educação, só pode haver ganhadores. As lógicas são incompatíveis. Uma política de auditoria baseada em avaliações censitárias que estimule a competição entre escolas não ajuda a compromissá-las com sua melhoria.

As avaliações não devem servir ao propósito de pressionar escolas. Se o objetivo é realizar avaliações de política pública, não precisamos de avaliações censitárias. Bastam as amostrais. As avaliações amostrais, além de poderem ser mais profundas, pois conseguem avaliar mais amplamente o conhecimento das crianças com provas diferenciadas que ampliem a amostragem das habilidades investigadas, são mais baratas que as avaliações censitárias. A avaliação censitária atende ao objetivo de auditar as escolas e não ao de avaliar para apoiar a política pública.

Também é ilusório desenvolvermos grandes bases de dados com os indicadores das escolas associados aos resultados das avaliações censitárias e disponibilizar indicações de como a escola pode melhorar. Isso, além de artificial, esvazia o papel autoral dos professores e gestores no interior da escola, substituindo-os por acesso a bases de dados. São as escolas que devem ter a autoria do ensino e da formação das crianças, pois estão de posse de elementos muito mais amplos e precisos de sua realidade do que as bases de dados podem organizar. É falsa a ideia de que o professor não sabe o que ocorre em sua escola ou sala de aula, necessitando para tal dos processos de avaliação externa e bases de dados.

Além disso, a finalidade de uma base nacional comum, em elaboração neste momento, não deve ser a de padronizar as escolas e seus materiais, mas a de colocar uma referência para que os profissionais qualificados da escola possam encontrar os melhores caminhos de elevação da sua qualidade. Incentivando o trabalho coletivo, os professores podem se apoiar e superar eventuais deficiências pessoais (Sahlberg, 2015). Mas é preciso que tenham, efetivamente, as condições e o estímulo para trabalharem coletivamente. Devem ser desafiados a isso e não desestimulados por padronizações de fora para dentro, gerando passividade. Colocados em um processo de concorrência, os professores têm que contar com recursos exclusivamente pessoais, sem aproveitar o potencial do trabalho coletivo, colaborativo.

Os processos de ensino padronizados, com apoio de sistemas e materiais didáticos também padronizados e que levam a unificar ritmos diversos de aprendizagem das crianças, devem ser substituídos pelo estímulo para que cada escola e seus profissionais encontrem caminhos inovadores e flexíveis para qualificar suas crianças. Neste sentido, cada instituição deve desenvolver uma *estrutura interna de avaliação de sua qualidade*, mobilizadora das forças positivas presentes nela e questionadora das forças desmobilizadoras que possam existir. Este processo exige intensas negociações para dentro e para fora de cada escola que levem em conta a cultura local (Freire, 1975), garantindo o envolvimento do poder público na criação das condições necessárias para a tarefa qualificadora da instituição. A este esforço de construção local da estrutura de avaliação interna das escolas deveriam estar dedicados os recursos financeiros e técnicos do Inep.

Tal direcionamento exige, ainda, que a comunidade interna das escolas amadureça uma perspectiva de negociação interna que mobilize os seus atores e os mova na direção das exigências que devem ser feitas a si mesmos, como condutores da formação de nossa juventude. Isso não se consegue inspecionando nossas escolas e submetendo-as a constante auditoria baseada em comparação de médias ou proporções de alunos neste ou naquele nível de aprendizagem. É necessário um processo de mobilização embasado na participação, ou, se quisermos, embasado em um estilo de responsabilização participativa.

Precisamos de uma visão alargada do sistema de avaliação nacional. Os agentes de avaliação da educação se dividem entre os que estão em nível federal, conduzindo a avaliação externa de larga escala; os que estão no interior da escola, ou seja, o próprio coletivo escolar; e os que estão nas salas de aula, conduzindo a avaliação da aprendizagem diretamente com o estudante (Freitas *et al.*, 2009).

Nesta divisão de tarefas, o *nível intermediário*, o do coletivo escolar, é crucial no processo de implementação das melhorias da qualidade e, se não tiver sua atuação potencializada pela gestão local (tanto nas demandas para fora como nas demandas para dentro), é impossível mobilizar e fazer avançar a escola. Nunca é demais insistir: isso não se consegue por auditoria e controle externo da escola. É preciso criar uma cultura de responsabilização baseada na participação, que tenha durabilidade para lidar com os problemas que afetam o dia a dia das escolas e sua micropolítica local.

As políticas de meritocracia baseadas em pagamento diferenciado pelos resultados acabam por comprometer o necessário desenvolvimento cultural da escola. Focam nos resultados e deixam de lado o esforço aplicado durante o processo, mas que, por algum motivo, não se converteu ainda em resultado. Neste sentido, a meritocracia opõe-se à equidade, pela ênfase estrita nos resultados acabados. Os esforços feitos, mesmo quando não atingem os resultados, são fundamentais, pois eles podem levar, no momento seguinte, a resultados consistentes e mais duradouros. Quando são interrompidos pela ênfase precoce nos resultados fixados pela lógica meritocrática, geram desresponsabilização ou busca de culpados. Esvaziam os próprios esforços aplicados que poderiam, no momento seguinte, produzir os resultados esperados.

Tal desenvolvimento da qualidade somente pode ser acompanhado desde o interior das próprias escolas. Em vez de ajudar, as pressões rompem relações internas na micropolítica escolar e promovem a competição, e não a sinergia nas ações.

Da mesma forma, nossas bandeiras precisam reafirmar a luta por uma escola pública de *gestão pública*. É importante deter o processo de privatização da instituição de ensino pública que vem embutido nestas políticas de responsabilização verticalizadas (terceirização de gestão).

Se, de fato, desejamos construir uma escola de qualidade, não há atalhos. Devemos fortemente defender a autonomia dos profissionais da educação no exercício de sua profissão e, também, o coletivo escolar como centro do processo avaliativo, se não quisermos desmobilizar o magistério submetendo-o a padronizações de conteúdo e método no interior das instituições.

Devemos iniciar de imediato, onde for possível, as experiências alternativas de políticas públicas baseadas em responsabilização participativa e na negociação entre os atores responsáveis pela condução do ensino localmente, em cada escola (Sordi; Souza, 2009).

Esta será uma luta longa; tais políticas de pressão costumam ser de ciclo longo, mas os próprios insucessos e efeitos colaterais das políticas verticalizadas alimentarão nossa união e ampliarão cada vez mais o número de atores contrários à sua implementação. No entanto, isso não acontecerá por acaso; demandará de todos, neste momento, um posicionamento crítico explícito em relação a elas que possa servir de alerta e mobilização (Karp, 2012).

Referências bibliográficas

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>>.

AU, W. High-stakes testing and curricular control: a qualitative metasynthesis. *Education Researcher*, Washington, v. 36, n. 5, p. 258-267, June 2007.

BERLINER, D. C.; BIDDLE, B. J. *The manufactured crisis: myths, fraud, and the attack on America's Public Schools*. New York: Basic Books, 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 413/2014*. [Lei do Sistema Nacional de Educação]. O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 22 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7420/2006*. [Lei de responsabilidade educacional]. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Audiência Pública Ordinária, Anexo II, Plenário 15, em 30 set. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>. Acesso em: 20 out. 2015. Vídeo: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional/videoArquivo?codSessao=54285&codReuniao=40978>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base – versão preliminar*. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/10/pne-documento-de-indicadores.pdf>>; <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso em: 7 out. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação 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>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). *Base Nacional Comum Curricular: versão preliminar – 2ª versão revista*. Brasília: MEC, abr. 2016. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) *Pátria Educadora: eixo 1 – federalismo cooperativo, instituição do Sistema Nacional Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição. Documento para discussão: versão preliminar*. [documento online]. Brasília, jul. 2015. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/07/federalismo-cooperativo-sistema-nacional-de-educac3a7c3a3o.pdf>>.

BROOKE, N. Novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação. In: FONTOURA, H. A. *Políticas públicas, movimentos sociais: desafios à pós-graduação em educação em suas múltiplas dimensões*. Rio de Janeiro: ANPED, 2011. p. 163-188.

BRYK, A. S.; SCHNEIDER, B. *Trust in schools: a core resource for improvement*. New York: Russel Sage Foundation, 2002.

CAMPBELL, D. *Assessing the impact of planned social change*. Hanover: Dartmouth College, 1976. 71 p. (Occasional Paper Series, 8). Disponível em: <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/Assessing_impact_of_planned_social_change1.pdf>.

CASTRO, C. M. Escola é empresa? *Estadão*, São Paulo, 28 set. 2011. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,escola-e-empresa-imp-,778472>>.

CHUBB, J. E.; MOE, T. M. *Politics, markets and America's schools*. Washington: Brookings Institution, 1990.

DARLING-HAMMOND, L. The harm behind the hype. *Education Week*, Bethesda, Mar. 2012. Disponível em: <http://www.edweek.org/ew/articles/2012/03/05/24dar_linghammond_ep.h31.html>.

EMERY, K. *The business roundtable and systemic reform: how corporate-engineered high-stakes testing has eliminated community participation in developing educational goals and policies*. 2002. 336 p. Dissertation (Doctoral) – University of California, Davis, 2002.

EMERY, K. *Origins and purpose of No Child Left Behind*. 2005. Disponível em: <http://www.educationanddemocracy.org/Emery/Emery_NCLB.htm>.

FAIRTEST. *Fairtest news release on 2013 NAEP results, added evidence of NCLB Failure*. 2013. Disponível em: <<http://www.fairtest.org/fairtest-news-release-2013-naep-results-added-evid>>.

FERNANDES, R. O mentor da equação [entrevista concedida a Marta Avancini]. *Revista Educação*, [online], São Paulo, 10 set. 2011. Disponível em: <<http://www.revistaeducacao.com.br/o-mentor-da-equacao/>>.

FRANKENBERG, E.; SIEGEL-HAWLEY, G. S.; WANG, J. Choice without equity: charter school segregation. *Education Policy Analysis Archives*, Los Angeles, v. 19, n. 1, p. 1-96, Jan. 2011.

- FREIRE, P. *Extensão ou comunicação?* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.
- FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.
- FREITAS, L. C. Os reformadores da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>>.
- FREITAS, L. C. et al. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- GUISBOND, L.; NEIL, M.; SCHAEFFER, B. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a05v33n119.pdf>>.
- HOUT, M.; ELLIOT, S. N. *Incentives and test-based accountability in education*. Washington: National Academy of Sciences, 2011.
- KARP, S. Desafiar a reforma escolar empresarial... e dez sinais esperançosos de resistência. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 431-454, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a06v33n119.pdf>>.
- LEVIN, H. M. More than just test scores. *Prospect*, New York, v. 42, n. 3, p. 269-284, Sept. 2012. Disponível em: <<https://roundtheinkwell.com/2012/09/03/247/#more-247>>.
- NICHOLS, D.; BERLINER, D. C. *Collateral damage: how high-stakes testing corrupts America's Schools*. Cambridge: Harvard Educational Press, 2007.
- RAVITCH, D. *The death and life of the great American School System: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books, 2010. [Tradução brasileira: *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011].
- RAVITCH, D. How to demoralize teachers. *Education Week*, Bethesda, 28 Feb. 2012. Disponível em: <http://blogs.edweek.org/edweek/Bridging-Differences/2012/02/how_to_demoralize_teachers.html>.
- RAVITCH, D. *Reign of error: the hoax of the privatization movement and the danger to America's Public Schools*. New York: Vintage Books, 2014.
- ROTHSTEIN, R. "A Nation at Risk": twenty-five years later. 2008. Disponível em: <<http://www.cato-unbound.org/2008/04/07/richard-rothstein/nation-risk-twenty-five-years-later>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

SAHLBERG, P. *Do teachers in Finland have more autonomy?* 2015. Disponível em: <<http://theconversation.com/do-teachers-in-finland-have-more-autonomy-48371>>. Acesso em: 10 out. 2015.

SOARES, J. S.; HACHEM, Z. I. Gratificação para professores e funcionários de escolas de educação básica: proposta de indicador. In: DALBEN, A. *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 128-139.

SORDI, M. R. Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 485-512, abr./jun. 2012.

SORDI, M. R.; FREITAS, L. C. Responsabilização participativa. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-100, 2013.

SORDI, M. R.; SOUZA, E. S. *A avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública*. Campinas: Millennium, 2009.

STRAUSS, V. *Duncan's dilemma: what happens to states that don't get NCLB waiver?* 2011. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/duncans-dilemma-what-happens-to-states-that-dont-get-nclb-waiver/2011/12/16/gIQAHMURzO_blog.html>.

Luiz Carlos de Freitas, professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da qual por duas vezes foi diretor, é formado em Pedagogia com pós-doutorado na Faculdade de Educação da USP e livre docente pela Faculdade de Educação da Unicamp. Sua área de estudos é a organização do trabalho pedagógico com ênfase na avaliação educacional.

freitas.lc@uol.com.br

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 11 de maio de 2016

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

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e suas repercussões em teses e dissertações no período de 2005 a 2015: um tratamento inicial

Pâmela Felix Freitas

Valéria Siqueira

Ocimar Munhoz Alavarse

153

Resumo

A análise do levantamento de teses e dissertações que tiveram o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como parte significativa do conteúdo dessas produções, defendidas no período de 2005 a 2015, permitiu identificar que esse Sistema tem se consolidado como uma importante referência para investigações acadêmicas, por meio do emprego de suas proficiências como referencial para o estudo de outras variáveis que podem influir no trabalho escolar, entre outros usos. Procurando alcançar uma cobertura nacional, os procedimentos de busca foram conduzidos no banco da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e em portais de universidades, de modo a incluir trabalhos produzidos nas cinco regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste).

Palavras-chave: Saeb; teses; dissertações; produção acadêmica.

Abstract

The Basic Education Assessment System (Saeb) and its repercussions on theses and dissertations in the period of 2005 to 2015: an initial treatment

This article presents results of a survey about theses and dissertations that focused on the Basic Education Evaluation System (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb), defended between 2005 and 2015. The research identified that Saeb has become an important reference for academic researches, through the use of its proficiencies as a reference for the study of other variables that may influence school work, among other uses. To achieve a national coverage, the survey counted on the Bank of Theses and Dissertations of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes) and on portals of universities, in order to include works produced in the five Brazilian regions (North, Northeast, South, Southeast and Midwest).

Keywords: Saeb; theses; dissertations; academic production.

Introdução

Este trabalho apresenta o resultado de levantamento de teses e dissertações que tiveram o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como parte significativa do conteúdo dessas produções, defendidas no período de 2005 a 2015. Mesmo sem pretensões de exaurir a totalidade dessa produção acadêmica, a identificação de teses e dissertações procurou alcançar uma cobertura nacional, de modo a incluir trabalhos produzidos nas cinco regiões do Brasil. Ademais, buscou-se abarcar nesse recorte espacial as universidades com maior destaque na produção que, direta e indiretamente, focalizou as avaliações externas e em larga escala, também denominadas em alguns trabalhos como avaliação de sistemas. Apesar de não ter sido objeto do presente artigo, deve-se registrar a existência de um crescente número de livros que acolhem o Saeb e suas interfaces como conteúdo central ou relevante, como em Biondi e Felício (2007), Freitas (2007), Monteiro e Fernandes (2012) e Oliveira (2012).

Pode-se aventar que essa produção reflete, no âmbito de vários programas de pós-graduação, o fato de essas avaliações terem se configurado como uma das características mais marcantes das políticas educacionais mundiais e, especialmente nos últimos 25 anos, no Brasil. Política e academicamente, tais avaliações estão marcadas por acentuadas polêmicas, como recuperaram Bauer, Alavarse e Oliveira (2015).

Desde a década de 1980, em ressonância com movimento semelhante verificado em outros países, as avaliações externas tomam como objeto de avaliação ou toda a educação básica ou, pelo menos, se concentram na mensuração de alguns

traços dos resultados escolares. A justificativa para tal iniciativa repousava concentradamente na necessidade de monitoramento do desempenho de seus estudantes mediante provas padronizadas, com decorrentes comparações entre redes de ensino e escolas, para o desenvolvimento de políticas educacionais mais compatíveis com a realidade dessas redes e escolas. Esse quadro avaliativo ganhou densidade com a criação do Saeb no início da década de 1990, fruto de algumas iniciativas de avaliação patrocinadas pelo Ministério da Educação (MEC), como salientaram Alavarse, Bravo e Machado (2013).

As avaliações externas foram marcadas por vicissitudes em torno de diferenças de objetivos e papéis no contexto das reformas educacionais dos anos 1980, bem como por resistências às avaliações externas, como indicaram Bonamino e Franco (1999, p. 110). Ainda, é importante registrar, conforme os aportes de Sousa e Oliveira (2010, p. 796), que a “discussão da avaliação de sistemas abrange um amplo leque de questões de natureza técnica e, para além delas, implicações de ordem política, pois que está intimamente vinculada às políticas públicas de educação”.

No Brasil, as avaliações externas tiveram um incremento em sua proeminência após o desdobramento, em 2005, do Saeb em duas avaliações complementares, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – mais conhecida como Prova Brasil –, censitária e destinada a escolas públicas, e a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), amostral e destinada a escolas privadas de ensino fundamental e a todas as dependências administrativas no caso do ensino médio. Ambas tendo como objeto de avaliação a língua portuguesa (com foco em leitura) e matemática (com foco na resolução de problemas), com emprego de provas padronizadas com itens de múltipla escolha aplicadas a alunos dos atuais 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio.

Com efeito, especialmente a partir de 2005 com o desdobramento na Prova Brasil que, em 2007, se articula com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a criação do Saeb acentuou o debate educacional brasileiro envolvendo o ensino fundamental e o ensino médio ao identificar, como característica marcante, os resultados das avaliações externas como expressão da qualidade da educação, mesmo que sem um consenso na comunidade educacional. Destaque-se que, no caso do Ideb, são incorporadas em seu cálculo, também, as taxas de aprovação de cada uma das etapas e as escolas avaliadas. Paralelamente a essa avaliação conduzida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), várias redes estaduais e municipais tomaram iniciativas no sentido de criar suas próprias avaliações externas, complexificando o debate ao estendê-lo para o conjunto dos entes federados.

Ao lado das repercussões em termos de políticas educacionais, as avaliações externas aprofundaram a discussão de procedimentos estatísticos e psicométricos, ressaltando a construção de matrizes de avaliação, a elaboração de itens de múltipla escolha, a padronização de provas, a interpretação pedagógica de resultados e a aplicação de questionários contextuais. Quanto ao processamento de respostas, chamou-se a atenção para a Teoria da Resposta ao Item (TRI), que permite a

comparabilidade de resultados ao longo do tempo e entre séries diferentes, expressos, por exemplo, na Escala Saeb, que varia de 0 a 500 pontos.

Como consequência, em algumas redes públicas foram implementadas políticas de remuneração diferenciada para profissionais da educação em função dos resultados dos alunos, induzindo às políticas de responsabilização e intensificando as polêmicas em torno da avaliação educacional e de seus significados.

Contudo, se a conceituação do que seria a qualidade da escola, na literatura e nas políticas educacionais, não obteve ainda um consenso, nitidamente percebem-se inflexões importantes a respeito do lugar que as avaliações externas passaram a ocupar nas políticas educacionais, destacadamente no plano federal, situação evidenciada por Fernandes e Gremaud (2009, p. 213), que sublinharam as medidas de *accountability* – responsabilização – como estratégias de vários governos, tanto para que houvesse incidência dos resultados dessas avaliações nas escolas quanto para diferenciar padrões de remuneração de profissionais da educação.

Diante da consideração de que a conceituação e o dimensionamento da qualidade da educação escolar se constituem num complexo problema político e pedagógico, Oliveira e Araújo (2005) demarcam o debate apontando a necessidade de que os resultados de avaliações externas sejam incorporados sem que, no entanto, sejam empregados como os únicos elementos capazes de permitir uma ampla apreensão do trabalho pedagógico e de seus resultados. Nevo (1998) destaca que as avaliações externas deveriam favorecer o envolvimento de professores na análise de seu trabalho pedagógico e na superação de alguns entraves para seu pleno desenvolvimento, mas isso não tem sido a marca de várias iniciativas governamentais que lançaram mão dessa modalidade de avaliação, como se vislumbra em algumas teses e dissertações levantadas.

Metodologia e tratamento do corpus

Para dar conta da tarefa de apreender as repercussões do Saeb na produção acadêmica, este artigo decorre de uma pesquisa que se iniciou pela consulta ao Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), mediante a utilização das palavras-chave: Sistema de Avaliação da Educação Básica, Saeb, Avaliação Nacional da Educação Básica, Aneb, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, Anresc, Prova Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização e ANA. A busca mediante as palavras-chave Saeb e Prova Brasil se mostraram mais efetivas, sendo a investigação conduzida por filtro de título, resumo e palavras-chave e, desse modo, foram encontrados 27 registros com a palavra-chave Saeb e 70 registros com Prova Brasil, totalizando 97 trabalhos. Contudo, o Portal da Capes exibiu trabalhos apenas do período 2011-2012, algo que demandou a tarefa de empreender a busca diretamente em bancos de teses e dissertações de universidades.

Assim, foi constituído um primeiro lote de obras que foram analisadas antes da ampliação das buscas para que se pudesse aquilatar como o Saeb, enquanto tema de investigações acadêmicas, era abordado e, simultaneamente, verificar se o

tratamento mediante alguns critérios e procedimentos poderia ser produtivo. Numa primeira leitura foram identificados trabalhos que faziam alusões genéricas ao Saeb, utilizando seus resultados para justificar uma questão de pesquisa, para a escolha de amostra de escolas ou ainda para contextualizar ou situar o quadro da educação no Brasil. Se isso mostra que há reconhecimento do Saeb como indicador de desempenho dos alunos, conferindo-lhe alguma legitimidade no campo acadêmico, ponderou-se que nesses trabalhos o Saeb não aparecia como elemento central ou com peso destacado, por isso, esses trabalhos foram excluídos. Também foram excluídos trabalhos referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), pois, embora, os resultados da Prova Brasil sejam incorporados no cálculo do Ideb, esses trabalhos não se concentravam no Saeb, desviando-se, portanto, do escopo definido para o levantamento pretendido. Com isso, dos 97 itens inicialmente levantados no portal da Capes, restaram, após a leitura dos resumos, 55 teses e dissertações.

O próximo passo foi a expansão da pesquisa para portais de algumas universidades selecionadas por sua produção significativa no campo da avaliação e por abrigar autores renomados da área que orientam trabalhos de pós-graduação. Guiados pela mesma metodologia de busca e seleção dos trabalhos, foram analisados os repositórios das seguintes instituições de ensino superior:

Universidade de Brasília (UnB);
Universidade de São Paulo (USP);
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos);
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp);
Universidade Federal da Bahia (UFBA);
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF);
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
Universidade Federal do Ceará (UFC); e
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Nos repositórios dessas universidades, igualmente após a leitura de seus resumos e a exclusão de produções centradas no Ideb, foram selecionadas 79 teses e dissertações que, adicionadas às 55 encontradas no Portal da Capes, totalizou um corpus com 134 trabalhos, apresentados no Anexo. Desse montante, 26 são teses de doutorado, correspondendo a 20%, e 108 são dissertações de mestrado, portanto, 80% do total.

Origens das teses e dissertações

Quando se observa os programas de pós-graduação aos quais os trabalhos estão vinculados, tem-se que 50% provêm da área de Educação, 31% da área de Economia e Administração, 6% da área de Matemática e Estatística e 5% da área de Ciências Sociais. Residualmente, encontram-se trabalhos provenientes das áreas de Agronomia, Computação, Demografia, Geografia, Letras e Psicologia.

Entretanto, esse detalhamento não dá conta completamente das origens do ponto de vista das áreas acadêmicas, pois trabalhos oriundos da Educação e da Economia e Administração indicam apoio mais acentuado em metodologias quantitativas e estatísticas.

Agrupamento das teses e dissertações

Efetuada esse levantamento e tendo procedido a uma análise dos conteúdos que se revelaram mais salientes, o passo crítico foi estabelecer critérios para agrupar os trabalhos em conjuntos com identidade consistente e coerente. A maneira mais produtiva de agrupá-los, de forma que essa identidade estivesse associada às faces relevantes do Saeb lastreadas na literatura da área da avaliação – como apontado por Nevo (2006) – e à sua interface com as políticas educacionais – como sustentou Freitas (2007) –, conduziu à constituição de cinco grupos de teses e dissertações.

Cada um desses grupos é caracterizado por um aspecto do Saeb que foi privilegiado, embora não necessariamente de forma exclusiva, em cada tese e dissertação do levantamento. Nesse escopo, foram definidos os aspectos “estimação de proficiências”, “político-educacionais”, “psicométricos” e “socioeconômicos”, cujas quantidades de teses e dissertações por agrupamento, de um total de 134, encontram-se na Tabela 1.

158

Tabela 1 – Aspectos do Saeb privilegiados em teses e dissertações – 2005-2015

Aspecto	Quantidade	%
Estimação de proficiência	73	54,5%
Político-educacionais	36	26,9%
Psicométricos	20	14,9%
Socioeconômicos	5	3,7%
Total de trabalhos	134	

Fonte: Elaboração própria.

No aspecto “Estimação de proficiências” estão agrupadas as produções que partem do fato de o Saeb estimar proficiências em sua escala, para leitura e para resolução de problemas, algo que efetivamente ocorreu a partir de 1995 com o emprego da TRI. Diante disso, essas proficiências são tratadas, nas teses e dissertações desse agrupamento, como variáveis dependentes de outros fatores que deveriam explicá-las ou serem estudadas em conjunto com outras variáveis.

O uso das proficiências do Saeb como variáveis dependentes do nível socioeconômico (NSE), total ou parcialmente, ao levar em conta, por exemplo, escolaridade da mãe, raça/cor dos alunos, sua condição de promovido ou repetente e o chamado efeito-escola foi identificado em 18 trabalhos, representando 25% desse grupo. Em 12 trabalhos o que se procurou investigar foi o efeito de políticas ou programas educacionais, como é o caso do Programa Mais Educação, e das condições

financeiras de escolas e municípios. Identificou-se, também, o uso das proficiências do Saeb como variáveis dependentes da infraestrutura das escolas, da condição de formação de professores e gestores e engajamento dos alunos nas rotinas escolares. Deve-se, ainda, salientar que, em seis produções, buscou-se explicar as proficiências a partir de condições de organização do trabalho didático em salas de aula, e em quatro foram utilizadas as proficiências para a formação de professores em escolas ou redes de ensino.

Em aspectos “Político-educacionais”, do total de 36 trabalhos, 18 consideraram o Saeb como instrumento de gestão de escolas e redes, incluindo influências e resistências no cotidiano escolar, ressaltando o Saeb como instrumento de política educacional e de política curricular. Em 13 teses e dissertações, o mais realçado é o Saeb como uma política educacional e sua apreensão por profissionais da educação. Ainda foram encontradas cinco produções que o estudaram como um todo, isto é, sua trajetória e constituição, tanto em termos legais quanto em sua tramitação político-institucional.

Em aspectos “Psicométricos” foram agrupadas as produções que se voltaram para os procedimentos de medidas educacionais intrínsecos ao Saeb, isto é, suas provas e a metodologia de processamento das respostas dos alunos que participaram de suas várias edições, com destaque para a TRI. Em seis estudos o enfoque recaiu, explicitamente, sobre os itens e provas do Saeb, e em nove a ênfase esteve no uso das matrizes para composição de provas e instrumentos de pesquisa, incluindo algumas que visavam validar os fundamentos do Saeb. Outros cinco trabalhos se distribuíram em comparações das provas do Saeb com outras avaliações – como é o caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) e provas de redes municipais –, acomodação das provas para alunos com necessidades educacionais especiais e uso de suas provas para medir eficiência escolar.

Em aspectos “Socioeconômicos” estão cinco trabalhos que utilizaram os questionários contextuais do Saeb, respondidos por alunos, professores e gestores, para se avaliar escolas, calcular o nível socioeconômico de alunos e avaliar as condições de oferta de ensino. Nesses trabalhos, embora se considerasse a existência das proficiências, o foco recaiu sobre a própria metodologia dos questionários e na geração de novos dados a partir do tratamento dos itens desses questionários.

Quando atentamos para a distribuição da produção, pelos aspectos privilegiados no período em estudo, como se apresenta na Tabela 2, nota-se que nos anos 2011 e 2012 foi concluída a metade das teses e dissertações e com forte concentração no aspecto “Estimação de proficiências”. Como hipótese, pode-se supor que isso seja um impacto da criação da Prova Brasil, em 2005, e da associação do Saeb ao Ideb (criado em 2007) com a disponibilização de resultados de todas as escolas públicas que participaram do Saeb, impulsionando o interesse por estudos dessa natureza. Pode-se supor, também, que, dado o prazo para a produção de uma dissertação ou tese, em geral, de três a quatro anos, esse quadro reflita o início da divulgação de resultados por escola a partir de 2005, algo reforçado pelo crescimento da produção no intervalo estudado.

Tabela 2 – Distribuição de teses e dissertações por aspecto privilegiado – 2005-2015

Ano	Estimação de proficiências	Político-educacionais	Psicométricos	Socioeconômicos	Total	%
2005	0	0	0	2	2	1,5%
2006	3	4	0	0	7	5,2%
2007	2	1	0	0	3	2,2%
2008	2	0	4	1	7	5,2%
2009	3	1	0	1	5	3,7%
2010	5	2	0	0	7	5,2%
2011	19	7	3	0	29	21,6%
2012	20	12	7	0	39	29,1%
2013	4	3	2	1	10	7,5%
2014	9	1	3	0	13	9,7%
2015	6	5	1	0	12	9,0%
Total	73	36	20	5	134	

Fonte: Elaboração própria.

Deve-se registrar que, embora fora do escopo deste artigo, a partir de 2011, o levantamento de teses e dissertações revelou um número crescente de trabalhos que tiveram o Ideb como foco, em detrimento da priorização do Saeb.

160

Considerações finais

O levantamento de teses e dissertações aqui apresentado, tendo como critério principal a identificação do Saeb como foco privilegiado desses trabalhos, indica que o Saeb consolidou-se como uma importante referência para investigações acadêmicas, crescendo no período de 2005 a 2015. Como exposto, constata-se que o Saeb, como objeto de estudo, teve sua influência atenuada pelo aparecimento do Ideb que, mesmo dependendo fortemente dos resultados do Saeb em seus cálculos, fez com que essa avaliação deixasse de ser mais diretamente explorada.

Verifica-se que, mesmo não sendo o elemento central, em muitas teses e dissertações o Saeb foi realçado em virtude de seus resultados terem sido utilizados como elemento subsidiário para outras finalidades de investigação, notadamente nos casos de estudos de impacto de condições sociais e econômicas nos processos pedagógicos.

Dos achados do levantamento, o mais saliente é o emprego de suas proficiências como referencial para se estudar, sobretudo, como outras variáveis podem estar influenciando o trabalho escolar. Certamente, no período em epígrafe, a edição da Prova Brasil e, depois, do Ideb favoreceram que o Saeb fosse guindado à condição de objeto de pesquisa, quer identificando-o como instrumento de gestão de escolas e redes, quer pelos usos de sua estrutura psicométrica e de suas proficiências, o que foi ganhando relevo ao longo do período de 2005 a 2015.

Referências bibliográficas

- ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.
- BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez. 2015.
- BIONDI, R. L.; FELÍCIO, F. de. *Atributos escolares e o desempenho dos estudantes: uma análise em painel dos dados do Saeb*. Brasília: Inep, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, 28).
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.
- FREITAS, D. N. T. de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.
- MONTEIRO, G. C. M.; FERNANDES, T. W. de P. O Saeb e seus enfoques: tecendo algumas considerações. In: SARMENTO, D. C. (Org.). *Educação e qualidade: sistemas educacionais em construção*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 95-112.
- NEVO, D. Avaliação por diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 1997, Rio de Janeiro. *Anais do Seminário...* Trad. John Stephen Morris. Brasília: Inep, 1998. 165 p.; p. 89-97. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000061.pdf>>.
- OLIVEIRA, A. P. de M. *Avaliação e regulação da educação: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. Brasília: Líber Livro, Faculdade de Educação / Universidade de Brasília, 2012.
- OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.
- SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

Pâmela Félix Freitas, formada em Pedagogia, mestre em Educação e doutoranda pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave) e da Coordenação de Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec).
pamelafelixfreitas@gmail.com

Valéria Aparecida de Souza Siqueira, formada em Pedagogia, mestre em Educação e doutoranda pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave) e desenvolve pesquisas na área de avaliações externas e formação de professores em avaliação.
valeriasiqueiral8@gmail.com

Ocimar Munhoz Alavarse, formado em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), onde coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave).

ocimar@usp.br

Recebido em 16 de maio de 2016

Aprovado em 6 de junho de 2016

Anexo

Lista de teses e dissertações que trataram de aspectos relativos ao Saeb, defendidas no período 2005-2015

ABREU, R. C. P. *Ensaio da ferramenta DIA – Diagnóstico e Informação do Aluno*. 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Computacionais) – Centro de Tecnologia e Ciências, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ALMEIDA, R. B. *O efeito da pré-escola sobre o desempenho escolar futuro dos indivíduos*. 2011. 87 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

ALMEIDA, S. N. O. *Análise da relação entre a avaliação da aprendizagem e a Prova Brasil no 5º ano do ensino fundamental da educação municipal de São Domingos-BA a partir do conceito de competência*. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

ALMEIDA NETO, C. A. *O uso da robótica educativa e o desenvolvimento de competências e habilidades matemáticas*. 2014. 105 f. Dissertação (Mestrado em Matemática) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte, 2014.

ALVES, M. T. G. *Efeito-escola e fatores associados ao progresso acadêmico dos alunos entre o início da 5ª série e o fim da 6ª série do ensino fundamental: um estudo longitudinal em escolas públicas no município de Belo Horizonte – MG*. 2006. 190 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

ALVES, T. F. O. *Relação entre a lateralidade e o desenvolvimento do pensamento geométrico no ensino fundamental*. 2014. 74 f. Dissertação (Mestrado em Matemática) – Instituto de Ciências Exatas, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

AMARAL, L. F. L. E. *Os determinantes dos gastos educacionais e seus impactos sobre a qualidade do ensino*. 2011. 34 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

AMARAL, M. C. E. *Relações público-privado na educação de Mato Grosso*. 2014. 221 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

AMORIM, W. L. *A motivação como ferramenta de melhora escolar: uma introdução ao tema*. 2012. 33 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

ANADON, S. B. *Prova Brasil uma estratégia de governamentalidade*. 2012. 127 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2012.

- ANDRADE, A. C. *Avaliação em larga escala na educação básica, Prova Brasil, em perspectiva da gestão democrática: um estudo a partir da Associação de Municípios do Vale do Rio dos Sinos e município de São Leopoldo-RS*. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010.
- ANDRADE, A. C. *Indicadores de qualidade da educação básica sob o olhar da pesquisa científica: Prova Brasil e Ideb*. 2015. 193 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2015.
- ANDRADE, M. S. *Uma nova abordagem para a estimação dos coeficientes de escalonabilidade associados à Teoria de Resposta ao Item não paramétrica*. 2012. 213 f. Tese (Doutorado em Engenharia Elétrica) – Departamento de Engenharia Elétrica, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- ANDRADE, R. J. *Qualidade e equidade na educação básica brasileira: as evidências do Saeb 1995–2003*. 2008. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- ANTUNES, V. F. P. *A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007–2010)*. 2012. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012.
- ARAUJO, M. M. P. *Prova Brasil: que saberes são exigidos do aluno?* 2012. 120 f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- ARRUDA, C. P. *Análise do Sistema de Avaliação das Escolas Municipais (SAEM) aplicado na rede municipal de educação básica de Uberaba-MG: um estudo de caso*. 2011. 2009 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.
- ARRUDA, J. *O uso das avaliações escritas de Matemática no 9º ano do ensino fundamental em escolas públicas do Gama-DF*. 2015. 86 f. Dissertação (Mestrado em Matemática) – Instituto de Ciências Exatas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- ARTONI, C. B. *Relação entre perfil socioeconômico, desempenho escolar e evasão de alunos: escolas do campo e municípios rurais no estado de São Paulo*. 2012. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Administração, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.
- BARBERI, F. F. *Os Centros Educacionais Unificados (CEUs) da prefeitura municipal de São Paulo e o rendimento escolar dos alunos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BARBOSA, A. M. P. *Condicionantes da qualidade do ensino fundamental das escolas públicas dos municípios da região metropolitana do Recife-RMR*. 2012. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

BARREIRA, G. V. E. *Uma análise sobre a reprovação escolar nas escolas brasileira*. 2011. 34 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Aplicadas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

BATISTA, L. C. M. *Uma escola que deu certo: as práticas de letramento de uma escola pública brasileira*. 2010. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

BEZERRA, M. E. G. *O trabalho infantil afeta o desempenho escolar no Brasil?* 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006.

BLEICHVEL, R. C. *Estado avaliador e Estado formador: a Prova Brasil no contexto das políticas públicas – uma análise dos resultados nas escolas públicas estaduais de Lages/SC na disciplina de língua portuguesa, séries finais do ensino fundamental*. 2011. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Planalto Catarinense, Lages, 2011.

BRITTO, A. M. *Salários de professores e qualidade da educação no Brasil*. 2012. 187 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CADAVAL, A. F. *Qualidade da educação fundamental e sua relação com o crescimento econômico*. 2010. 212 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CAMARGO, P. C. *Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas*. 2012. 58 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

CAPRARA, B. M. *A influência do capital cultural no desempenho estudantil: reflexões a partir do Saeb 2003*. 2013. 141f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CARVALHO, L. D. B. *Eficiência das escolas públicas urbanas das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil: uma abordagem em três estágios*. 2012. 105 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CASSEB, M. F. S. *O impacto do currículo unificado na Diretoria de Ensino da região de Miracatu*. 2011. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Americana, 2011.

CASTRO, E. S. *Estudo do resultado na Prova Brasil de 2011 das escolas com estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família*. 2014. 120 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CAVALCANTE, D. G. *O impacto da infraestrutura escolar no rendimento dos alunos*. 2014. 56 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

- CAVALCANTE, G. A. P. *Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da Rede Municipal do Rio de Janeiro*. 2011. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2011.
- CENEVIVA, R. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil*. 2011. 173 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- CERQUEIRA, J. S. *Prova Brasil e a formação continuada de professores: a busca da qualidade educacional em uma escola municipal de Porto Alegre*. 2012. Dissertação (Mestrado em Reabilitação e Inclusão) – Faculdade de Educação, Centro Universitário Metodista IPA, Porto Alegre, 2012.
- COLUCCI, L. *O impacto na ponderação do peso da Prova Brasil e do indicador de rendimento no perfil das escolas municipais do ensino fundamental consideradas eficientes pela técnica DEA em transformar investimento financeiro em desempenho no Ideb em 2011*. 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.
- CONDÉ, F. N. *Relação entre características do teste educacional e estimativa de habilidade do estudante*. 2008. 131 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social e das Organizações) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- CORRADI, J. A. *Avaliação e desempenho de aluno surdo na Prova Brasil: um estudo de caso*. 2011. 69 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.
- CORREA, T. R. dos S. G. *Os reflexos do Saeb/Prova Brasil nas práticas pedagógicas de língua portuguesa nas escolas municipais de Costa Rica/MS*. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012.
- COSTA, C. C. R. C. da. *Os sistemas de ensino baiano e mineiro: uma análise das desigualdades regionais utilizando indicadores escolares 2007-2009*. 2011. 186 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- COSTA, L. O. *Efeitos da gestão escolar e características individuais do diretor determinantes do desempenho dos estudantes do ensino fundamental*. 2006. 67 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.
- COSTA, P. R. *Multiplicando os pontos de vista sobre a violência nas escolas: estudo comparativo do clima escolar em duas escolas públicas de Belo Horizonte*. 2005. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- COSTA, R. E. C. A. *Tempo de escola e tempo de vida: uma análise comparativa de duas escolas da Rede Municipal de Teresópolis/RJ*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

- DODOU, J. B. S. *Trabalho infantil e seus reflexos no desempenho estudantil e profissional*. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- DORNELES, R. P. *Avaliação da educação profissional: um estudo sobre indicadores educacionais específicos*. 2011. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- DUARTE, R. G. *Os determinantes da rotatividade dos professores no Brasil: uma análise com base nos dados do Saeb 2003*. 2009. 34 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.
- FERNANDES, Â. M. O. *Avaliação sistêmica da educação básica: a Prova Brasil no contexto das escolas do Município de Juiz de Fora*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
- FERRARI, E. L. *Interdisciplinaridade: um estudo de possibilidades e obstáculos emergentes do discurso de educadores do ciclo II do ensino fundamental*. 2007. 292 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- FERRARI, R. M. *Uma ideia cujo tempo chegou: a institucionalização da avaliação de políticas públicas em educação no contexto do governo federal*. 2010. 234 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- FERREIRA, A. W. *Prova Brasil, índice de qualidade de educação e gastos educacionais nos municípios cearenses*. 2015. 29 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.
- FRANÇA, M. T. A. *Gestão pública de ensino, política e desenvolvimento*. 2012. 121 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- FRANCO, A. M. de P. *Os determinantes da qualidade da educação no Brasil*. 2009. 146 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FREITAS, P. F. *Usos das avaliações externas: concepções de equipes gestoras de escolas da rede municipal de ensino de São Paulo*. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- GABRIEL, N. C. *Concepções epistemológicas e pedagógicas de professores e suas relações com os processos de ensino de matemática*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2012.
- GHISLENE, A. C. *Efeitos da política nacional de avaliação em larga escala na gestão e na prática pedagógica do sistema municipal de Porto Alegre (2005-2013)*. 2015. 169 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

- GOMES, V. S. *Desempenho educacional e desigualdade de renda: uma análise comparativa entre os estados do Ceará e São Paulo*. 2014. 33 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
- GOUVEIA, L. H. F. *Promovendo a equidade em uma escola pública do estado do Rio de Janeiro: programa piloto para o Colégio Estadual Leopoldina da Silveira*. 2012. 196 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
- GUSMÃO, F. A. F. *Índices educacionais como preditores da proficiência em ciências: um estudo multinível*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- HOLANDA, A. M. L. *O que funciona para melhorar a proficiência do aluno? O impacto do Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC e outros determinantes*. 2013. 31 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- HORTA NETO, J. L. *Avaliação externa: a utilização dos resultados do Saeb 2003 na gestão do sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- HORTA NETO, J. L. *As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo*. 2013. 358 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Faculdade de Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- KERN, N. B. *Uma introdução ao pensamento algébrico através de relações funcionais*. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ensino de Matemática) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2008.
- KUNZ, S. A. S. *Qualidade educacional e perfil socioeconômico: expressão espacial do ensino público no Distrito Federal*. 2014. 189 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- LIMA, A. E. M. *Efeito do desempenho educacional sobre o repasse da cota parte do ICMS para os municípios cearenses*. 2012. 42 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- MAIA, M. H. *Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar*. 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.
- MANTOVANI, K. P. *O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: impactos na qualidade do ensino público*. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MATOS, A. M. S. *Prova Brasil: concepções dos professores sobre a avaliação do rendimento escolar e o ensino de Matemática no Município de Aracaju*. 2012. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

MEDEIROS, M. L. *Gestores escolares: um estudo das características e práticas administrativas presentes na gestão de escolas públicas com melhor desempenho relativo no estado de São Paulo*. 2011. 234 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

MELO, S. C. L. *Impactos da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc/ Prova Brasil) entre os anos de 2007 a 2009 na gestão do processo de ensino-aprendizagem em um município baiano*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

MENEGÃO, R. C. S. G. *Impactos da avaliação externa no currículo escolar: percepções de professores e gestores*. 2015. 272 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

MIRANDA, E. C. M. *O Saeb-2003 no estado de São Paulo: um estudo multinível – HLM*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

MORAES, A. G. E. *O diferencial de notas entre as escolas públicas e privadas no Brasil: uma nova abordagem quantílica*. 2012. 78 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

MORAES, M. A. J. *Participação do colegiado escolar no processo de avaliação institucional: do discurso à realidade*. 2012. 110f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

MOYA, S. H. *Avaliação da eficácia dos métodos estruturados de ensino nas escolas públicas municipais do estado de São Paulo*. 2012. 40 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

NEVES, R. C. *Efeitos da progressão continuada sobre a proficiência dos estudantes do ensino fundamental*. 2010. 60 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

NEVES, S. K. R. *Incorporando informações de covariáveis para explicar a habilidade dos indivíduos no modelo de Teoria de Resposta ao Item*. 2012. 74 f. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Faculdade de Estatística, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

NOGUEIRA, C. A. A. *O ensino médio no Brasil nos governos FHC: um estudo a partir da teoria althusseriana da escola como "aparelho ideológico de Estado"*. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

NUNES, S. M. L. *A proficiência matemática dos alunos brasileiros no PISA 2003: uma análise dos itens de incerteza*. 2013. 218f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

OLIVEIRA, A. P. M. *A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. 2011. 274 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, A. S. *Progressão continuada e outros dispositivos escolares: êxito e fracasso escolar nos anos iniciais do ensino fundamental*. 2014. 436 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, J. M. *Custo-efetividade de políticas de redução do tamanho da classe e ampliação da jornada escolar: uma aplicação de estimadores de matching*. 2008. 168 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, L. D. *Implicações da Prova Brasil na formação continuada de professores: uma análise da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis – (2005/2010)*. 2011. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, L. F. B. *Uma medida de eficiência para o desempenho das escolas brasileiras*. 2008. 40 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ONO, I. B. *O impacto do trabalho infantil no desempenho escolar*. 2015. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2015.

170

OSHIRO, C. H. *Efeito do pagamento de bônus aos professores sobre a proficiência escolar*. 2012. 67 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

PEREIRA, M. J. *Fatores determinantes no desempenho dos alunos das 8^{as} séries do ensino fundamental na Prova Brasil no estado do Paraná*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

PEREIRA, P. S. O. *Avaliação nacional da alfabetização e Provinha Brasil: percepção dos gestores e suas funções*. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PEREIRA, R. C. *O impacto da pré-escola no aproveitamento estudantil: um estudo de caso*. 2012. 36 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

PICONE, E. V. *Sistema mundial de avaliação da educação: impactos no ensino fundamental na cidade de Curitiba analisados a partir da aplicação e dos resultados do Ideb*. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2012.

PORTO, C. R. F. *Práticas de ensino de compreensão de leitura e conhecimentos de alunos do último ano do Ensino Fundamental I*. 2011. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

QUEIROZ, P. A. A. *Concepções de letramento que respaldam as avaliações Saeb e Prova Brasil*. 2013. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RAMOS, M. D. *Formação continuada de professores: novos arranjos institucionais após a descentralização do ensino fundamental*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

RIBEIRO, A. E. F. *Navegar lendo, ler navegando: aspectos do letramento digital e da leitura de jornais*. 2008. 243 f. Tese (Doutorado em Linguística) – Faculdade de Letras, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

RIBEIRO, V. M. *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. 2012. 455 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RICALDES, D. M. *Concepções de qualidade expressa pelos professores de Matemática de escolas públicas de Cáceres-MT: a relação entre a avaliação de desempenho da Prova Brasil e o resultado do processo de ensino e aprendizagem realizado pela escola*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

ROCHA, G. R. *Avaliação das políticas educacionais no município do Rio de Janeiro*. 2014. 59 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ROCHA, P. F. D. *Avaliação de fatores socioeconômicos e comportamentais nos resultados dos alunos na prova Brasil de 2011 nos municípios cearenses*. 2015. Dissertação (Mestrado profissional em Economia do Setor Público) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

RODERMEL, J. *A educação escolarizada em tempo integral: um estudo de documentos e de avaliações de uma política pública*. 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Planalto Catarinense, Lages, 2010.

RODRIGUES, C. G. *A relação entre a expansão do acesso ao ensino e o desempenho escolar no Brasil: evidências com base no Saeb para o período de 1997 a 2005*. 2009. 182 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

RODRIGUES, M. A. *Gestão da sala de aula em uma escola pública de qualidade*. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

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

RODRIGUES, S. C. *Construção de uma metodologia alternativa para a avaliação das escolas públicas de ensino fundamental através do uso da análise por*

Envoltória de Dados (DEA): uma associação do quantitativo ao qualitativo. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

ROLAND, D. A. *O efeito da saúde sobre o desempenho escolar*. 2011. 68 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

ROSA, M. P. *Intenções e ações em uma escola pública de ensino fundamental à luz do Ideb*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2011.

ROSSETTO, A. C. *A qualidade da educação na Rede Municipal de Ensino de São Paulo: o desempenho em Língua Portuguesa e as condições objetivas para a formação dos alunos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SALES, M. C. M. *Gestão de resultados escolares: um estudo das escolas estaduais no município de Barcelos (AM)*. 2015. 176 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

SANTO, A. M. O. *Qualidade de ensino em duas escolas da Rede Municipal do Rio de Janeiro: o que produz a diferença?* 2011. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

172

SANTOS, A. S. *Representações do agir docente em curso de formação continuada*. 2011. 108 f. Dissertação (Mestrado em Linguagem e Ensino) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.

SANTOS, A. P. *Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: implicações da avaliação em larga escala*. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

SANTOS, M. M. B. *Em busca de escolas eficazes: a experiência de duas escolas em um município da grande São Paulo e as relações escola-família*. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SCHIMONEK, E. M. P. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE–Escola): instrumento de autonomia para as unidades escolares?* 2012. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2012.

SENGER, R. *Os determinantes da qualidade da educação básica no Rio Grande do Sul: uma análise com dados da Prova Brasil*. 2012. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SILVA, A. B. *Variáveis significativamente relacionadas com o desempenho dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental público do estado do Ceará no teste de*

língua portuguesa da Prova Brasil/2011. 2015. 88 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SILVA, C. H. S. *Leitura na escola: aprender a ler, ler para aprender*. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SILVA, C. H. S. *Leitura na escola: as contribuições da coordenação pedagógica na formação de leitores competentes*. 2013. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, E. R. *Professor-avaliador: identidade deontológica e formação no contexto do sistema escolar: o caso do Programa Aprender pra Valer*. 2014. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

SILVA, F. P. *Uma adaptação do modelo de resposta ao item para mensuração de heterogeneidade atribuída à fonte desconhecida*. 2012. 130 f. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Faculdade de Estatística, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, M. J. A. *Saberes e práticas das professoras do 5º ano, matéria prima para aprendizagem matemática das crianças*. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

SILVA, R. A. *Modelo de resposta ao item com controle da heterogeneidade atribuída a fatores conhecidos*. 2013. 81 f. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Faculdade de Estatística, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, V. P. *Qualidade do gasto público em educação: uma análise para os municípios da RMN em 2009*. 2012. 112 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Metropolitana) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SONOBE, A. K. *Política pública e equidade: análise das condições de oferta das escolas públicas de ensino fundamental do município de Ribeirão Preto – SP*. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências, área Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

SOUSA, C. H. *O Sistema Nacional de Avaliação e o currículo*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2011.

SOUZA, E. R. *Accountability de professores: um estudo sobre o efeito da Prova Brasil em escolas de Brasília*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2009.

STOCCO, S. *Saeb: uma análise de política*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TEIXEIRA, A. M. C. *Impactos do repasse do ICMS sobre a proficiência dos alunos do estado do Ceará: uma medida do IQE*. 2015. 29 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

TORRES, S. E. *A eficiência das escolas públicas da rede soteropolitana: considerações a partir da Análise Envoltória de Dados (DEA)*. 2013. 180f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

TRIGO, P. P. *Avaliação da eficiência técnica do ensino básico brasileiro*. 2010. 81 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

TROMPIERE FILHO, N. *Análise dos resultados da avaliação do Saeb/2003 via regressão linear múltipla*. 2007. 97 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

VALERIANO, W. P. O. *Uma análise das influências da realização da Prova Brasil na atividade pedagógica de professores que ensinam matemática nos anos iniciais*. 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências e Matemática) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

VIANA, I. A. V. *Investimento produtivo em educação no Brasil: educação infantil para crianças pobres*. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2012.

VIEIRA, I. S. *O papel dos dispositivos de controle curricular: avaliando a Prova Brasil*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

VILA, A. L. I. *Formação continuada na escola: como os professores dos anos iniciais do ensino fundamental interpretam os resultados da Prova Brasil*. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2011.

XERXENEVSKY, L. L. *Programa Mais Educação: avaliação do impacto da educação integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul*. 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, etc.

espaço aberto

As origens do Saeb*

Julio Jacobo Waiselfisz

entrevistado por João Luiz Horta Neto

João Horta: Professor Jacobo, como iniciou seu trabalho em educação no Brasil?

177

J. J. Waiselfisz: Nos anos 1980, todo intelectual de destaque trabalhava sobre o problema camponês, principalmente por causa da penetração do capitalismo na agricultura, que ocasionou forte deslocamento, migração e êxodo. Se o camponês é um modo de produção que preserva o capitalismo, não escravocrata, havia sérias discussões técnicas, teóricas e metodológicas a respeito e muita pesquisa de campo, no meu caso, na área de educação rural. Nessa época existia uma grande novidade para a população do campo: o Projeto Minerva, programa de educação a distância via rádio. Nesse marco, havia o interesse em avaliar o impacto de programas educativos via rádio e eu fui contratado por uma fundação educacional do Rio Grande do Sul para montar o Sistema de Avaliação de Rádio Educativo (Sare), com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) ou Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – não lembro bem.

* Entrevista realizada na cidade do Recife, nos dias 13 e 14 de janeiro de 2015. Na impossibilidade de transcrever integralmente 12 horas de conversa gravada, cuidamos de assegurar aqui seu teor e trazer os aspectos mais marcantes da história do Saeb e as ideias do entrevistado sobre o futuro da avaliação da educação básica no Brasil.

Depois disso, formatei um programa de avaliação para uma atividade junto ao Ministério do Trabalho, que recebeu financiamento do governo do Canadá, para capacitar pequenos agricultores em cursos sobre as culturas de batata, mandioca e feijão – técnicas modernas dirigidas a setores altamente empobrecidos e atrasados para melhorar a produtividade. Depois entrava a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que acompanhava as culturas para melhorar seu rendimento. O que se queria era medir a eficiência da rádio educativa em gerar desenvolvimento econômico no meio rural. Antes desses trabalhos, eu atuava com teoria sociológica.

Depois dessas atividades, comecei a trabalhar no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) na área de educação rural e fui prestar uma consultoria a um programa de capacitação rural no Amazonas, que acabou não tendo continuidade. Nessa conjuntura, ainda no IICA, fui convidado para assumir um convênio com foco na educação rural junto à Secretaria de Educação de Pernambuco.

Eu estava entusiasmado com o movimento que acontecia na sociedade: gestão participativa, luta pela democratização, abertura democrática, Diretas Já, eleições. Havia um crescente processo de descentralização, não só no Brasil, mas em todo o mundo, que tinha relação com as novas modalidades do desenvolvimento econômico. Havia uma preocupação crescente em dar poder às escolas para a tomada de decisões.

Junto com as autoridades da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco, propusemos e implementamos um programa de planejamento participativo que chegou a abranger a totalidade das unidades escolares da rede estadual. O programa começava discutindo o planejamento no nível central (Secretaria Estadual e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime), descia até o nível das delegacias regionais e depois chegava às escolas. A Secretaria fazia o diagnóstico, reunindo-se com representantes de todos os seus setores, e estabelecia as prioridades político-pedagógicas para o ano letivo seguinte. Cada delegacia regional fazia a sua análise e dava orientações para a escola. Na escola, reuniam-se os professores, os alunos e os pais dos alunos, que tomavam como ponto de partida esse material e faziam a discussão sobre a própria escola. A proposta de financiamento para a escola era simples, sintética, só uma folhinha para cada proposta que exigia financiamento. Todo o ciclo era rápido: começávamos em agosto/setembro e em janeiro estava tudo pronto.

Grande parte da proposta de financiamento era para capacitação. Dentro desse diagnóstico participativo, a direção da escola e os professores decidiam quais setores precisavam do reforço de capacitação, estabeleciam os horários, tipo de aula e quem daria essa capacitação. Eles faziam um pequeno plano, cinco linhas sobre o tema, cinco sobre o porquê da capacitação e cinco sobre o orçamento daquilo que precisavam para essa capacitação. A escola recebia o dinheiro e geria a capacitação. Escolhiam-se aquelas pessoas que os professores mais admiravam a um custo equivalente a um sexto do

valor gasto com a formação centralizada que a Secretaria oferecia antes, pois se economizava com as viagens até os Centros de Formação, com a estadia dos professores e com a contratação de professores para substituir aqueles que estavam fazendo o curso.

Além da capacitação, o planejamento envolvia as outras áreas da escola. O resultado final é que o planejamento liberava os recursos que eram geridos pela escola, atendendo à maior parte das suas necessidades.

Nessa época, 1984-1985, não era comum avaliar escolas a partir do rendimento dos alunos. Para avaliar o programa, no fim do ano, fizemos uma avaliação, comparando uma amostra de escolas que tinham feito autogestão e de outras que não fizeram. Aplicamos um pré-teste; deve ter sido em português, matemática e ciências. Um ano depois, aplicamos o pós-teste. Nossa hipótese era que a capacitação por autogestão daria melhor resultado, mas, quando comparada com a tradicional, as duas não apresentaram diferenças significativas no rendimento. As duas obtiveram os mesmos ganhos, com a vantagem para aquela que usou a autogestão e cuja capacitação custava bem menos que a tradicional. Com isso seria possível sextuplicar os níveis de capacitação.

João Horta: E como o senhor chegou ao MEC?

J. J. Waiselfisz: Um colega que trabalhava com educação rural deixou o MEC e eu assumi seu lugar no convênio que o IICA tinha com o Ministério. Nessa época o Projeto Monhangara¹ estava sendo finalizado e se estava preparando o Projeto Nordeste de Educação Básica, os dois financiados pelo Banco Mundial/Bird.² A equipe do Bird veio ao Brasil para discutir este projeto e o MEC me solicitou a apresentação de uma proposta para a avaliação do Projeto Nordeste. Eu a apresentei por escrito, de forma bem detalhada, com princípios e objetivos.³ Essa proposta que eu havia desenhado foi praticamente a mesma que depois foi usada no Saeb.

João Horta: O senhor tinha conhecimento da avaliação que foi realizada no projeto anterior ao Monhangara, o Edurural⁴? Nele, segundo escritos do professor Heraldo Vianna publicados em 1985, utilizou-se um desenho quase experimental para fazer a avaliação, comparando dois grupos de escolas e, dentro destas, os desempenhos entre os alunos das beneficiadas pelo projeto e os alunos que não participaram dele.

J. J. Waiselfisz: Conhecia, mas o desenho que eu propus não era nem experimental nem quase experimental, não previa nem pré-teste nem pós-teste. O Projeto Nordeste, diferentemente do Monhangara, não tinha "território exclusivo",

¹ Projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste (Monhangara) – 1984-1992. (N. do E.)

² Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, instituição que compõe o Banco Mundial. (N. do E.)

³ Waiselfisz (1988).

⁴ Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste Brasileiro – 1981-1985. (N. do E.)

isto é, área de programa; atuava no âmago dos processos de gestão das secretarias. Minha proposta considerava o planejamento como atividade integral, envolvendo diagnóstico, execução e avaliação. Todas as fases devem estar conectadas, não podem viver separadas.

Na educação observava-se o mesmo processo de ultraespecialização das indústrias sob o fordismo. Temos duas separações, quem planeja é alguém que não executa, e quem executa é alguém que não planeja. O produtor direto também se torna independente dos produtos. Ninguém assume a mínima responsabilidade pelos produtos que se geram na educação. Nem a Secretaria, nem o Ministério, nem as escolas, nem os professores. Se queremos criar responsabilidade e queremos criar gestão, temos que reintegrar as funções. Quem planeja tem de saber executar, e quem executa tem de saber avaliar. E trocar suas práticas a partir de uma avaliação. Se não for assim, para que serve a avaliação? Resultados e conclusões praticamente acabam se perdendo. Depois que acabou o Monhangara, o que ficou?

Eu acreditava que não valia a pena montar projetos específicos, como o Monhangara, em que um grupo de escolas tem uma prática e outro grupo de escolas não recebe nada. Era necessário intervir no sistema educacional como um todo. Não queria avaliar um projeto, queria avaliar a educação. Dessa forma, seria possível saber se o projeto contribuiu ou não para a melhoria da educação. A proposta era avaliar as escolas e a educação dos estados, não o projeto e um grupo de escolas. Minha proposta inicial era avaliar a educação dos estados do Nordeste para depois convencer o Ministério: já que íamos avaliar os estados do Nordeste, porque não o resto do Brasil?

Essas ideias foram consideradas avançadas demais. Diziam que não funcionaria aqui no Brasil.

João Horta: E qual era a visão daquela equipe do Bird?

J. J. Waiselfisz: O Banco Mundial sempre pregou a avaliação dos seus projetos e investimentos. Sempre queria projetos-piloto. Por causa disso, a equipe do Bird afirmou que não queria avaliação geral, mas apenas do projeto. Eu insistia e afirmava que era necessário apontar as contribuições das diversas ações empreendidas para atingir as metas regionais, estaduais e municipais e que não haveria nenhum entrave para que a sistemática e a avaliação propostas se estendessem a outros estados.

Tratava-se, em última instância, de avaliar as gestões estratégicas dos sistemas educacionais. Questões relativas à universalização, à qualidade do ensino, à competência pedagógica e à gestão educacional. Em resumo, avaliar a educação. Se admitimos que o eixo central da estratégia de avaliação se encontra nos problemas diagnosticados e nas políticas formuladas para superar esses problemas, podemos colocar três questões globais que a avaliação deve ter condições de responder: Em que medida as

políticas adotadas possibilitam o acesso à escolarização das crianças e a melhoria da qualidade? Quais são as mudanças nas condições do trabalho e nas competências pedagógicas? Em que medida a gestão educacional se torna mais democrática?

Outro ponto que eu também criticava e tentava mudar era a ideia-chave de que era importante fazer um projeto-piloto para depois expandi-lo. Eu era totalmente contrário a isso.

João Horta: E qual era a posição do MEC quanto a essa avaliação nacional?

J. J. Waiselfisz: Pessoalmente, acho que o Ministério estava atrás do dinheiro. Não ouvi nenhuma discussão pedagógica sobre a importância do Projeto, mesmo porque quem comandava o Ministério era o antigo Partido da Frente Liberal (PFL). Talvez houvesse, mas como eu não fiz parte da equipe que discutiu o Projeto – apenas fui chamado pelo Bird para discutir a avaliação –, não dá para ter certeza.

João Horta: O Bird então não tinha intenção de oferecer ao Brasil um modelo de avaliação nacional?

J. J. Waiselfisz: Desde o início, pelo menos na minha experiência com o grupo do Projeto Nordeste, eles não tinham muita ideia do que fazer. Queriam uma avaliação do projeto igual à que fizeram no Monhangara, na qual o rendimento do aluno não era uma finalidade em si; era um meio para verificar o andamento do Projeto que atendia apenas a um grupo – nem nacional era. O que eu estava propondo – e isso está expresso nos primeiros documentos do Saeb – era avaliar a educação de um país – não de um projeto, não de uma área. Um sistema permanente de avaliação da educação, que não se esgotava no rendimento do aluno.

São vários os fatores que contribuem para o sucesso da educação. Não me interessava saber quanto tempo o professor gasta passando lição no quadro; queria sim que ele refletisse sobre sua prática, pois é isso que faz a diferença em educação. Não me interessava saber se o professor faz isso ou aquilo. Porque sei de professores que se dão bem e se dão mal fazendo a mesma coisa. Não é a técnica nem a subtécnica que definem o que vai funcionar. Cada professor tem sua própria salada de frutas. Não existe prática melhor ou pior.

Penso que não existe uma máquina de ensinar, aquela em que você coloca um insumo, mais um livro e dá um resultado ou produto melhor. Existe trabalho docente, que tem de ser formulado nas melhores condições possíveis. Coisa que os projetos do Banco não permitiam. Claro que quem tem mais grana tem melhores condições, mais insumos, melhores bibliotecas. Mas isso não é o definidor de uma melhor aprendizagem. Educação não tem milagres. Não há nada que você faça agora e que resolverá tudo em dois anos.

João Horta: E quando aquela sua proposta apresentada ao Bird foi apresentada ao MEC? Quem encampou a ideia de se discutir essa avaliação nacional?

J. J. Waiselfisz: Foi Júlio Correia, então secretário-adjunto da Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Grau (SEPS) do MEC – um pernambucano que depois virou reitor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) –, e Madalena Rodrigues dos Santos, se não me engano a chefe de gabinete da SEPS, que anos depois foi trabalhar no Bird. Os dois haviam participado da experiência de planejamento participativo e autonomia das escolas que implantei em Pernambuco. Ambos acreditavam nessas ideias e eram contra as ideias do Bird de avaliar apenas o Projeto.

João Horta: Nesse período temos dois grandes movimentos acontecendo: os estudos financiados pelo Inep e conduzidos pelo Heraldo Vianna (estudos em 10, 20 e 39 cidades para validar os testes de desempenho que seriam aplicados mais tarde), e a discussão do Projeto Nordeste. Como esses fatos se ligam?

J. J. Waiselfisz: Eram movimentos independentes. Nos dois casos, os itens que foram desenvolvidos pelo Heraldo eram o que havia de comum com a minha proposta, pois usaríamos o que já havia sido feito, sem inventar nada. Mas era mais que apenas testar os alunos.

João Horta: Aproveitando o tema do teste, por que foram escolhidas para serem testadas a primeira, a terceira, a quinta e a sétima séries?

182

J. J. Waiselfisz: A ideia era usar algo que já existia, a partir dos trabalhos do Heraldo que já utilizavam estas séries, e inclusive os itens que haviam sido desenvolvidos. Havia um projeto de, a partir do segundo ciclo do Saeb, criar um banco de itens. O mais importante era o desenho do sistema e aproveitar os instrumentos disponíveis: os testes da Fundação Carlos Chagas, as pesquisas sobre custo-aluno do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Desde o início, a ideia era testar o final dos ciclos, como o Saeb começou a fazer a partir de 1995. O problema é que naquela época não se tinha os instrumentos para isso. O importante não era avaliar as séries, mas a terminalidade dos ciclos, não importa em que série o aluno aprendeu.

João Horta: Por que o Saeb não incluiu o ensino médio?

J. J. Waiselfisz: Primeiro, porque não tínhamos itens para essa etapa. Depois, porque na época a prioridade era o ensino fundamental, o foco das políticas do MEC. Mas se pensava sim em avançar para essa etapa. O que eu achava era que não daria para, logo de início, abarcar tudo.

João Horta: E quais as referências utilizadas nesse seu modelo?

J. J. Waiselfisz: O formato que eu estava propondo tinha mais a ver com o que o National Assessment of Educational Progress (Naep), dos Estados Unidos, estava fazendo. Nossa proposta, inclusive, era muito mais complexa que a

do Naep. De comum, havia a utilização de testes para os alunos, formulário do professor e formulário da direção. Enfim, tentar abranger o maior número possível de fatores que pudessem explicar por que o aluno tem dificuldades de aprender. Voltando ao Monhangara, sua avaliação tinha mais a ver com a avaliação do projeto e não com a qualidade; tomava o rendimento do aluno como medida e não como padrão nem patamar referencial; não julgava se os resultados foram bons, nem o que o aluno aprendera, nem o que precisava aprender. Ele apontava se o aluno aprendeu mais ou menos em relação a um grupo de controle. Não havia padrões educacionais. Queríamos avançar mais ainda; queríamos ter uma referência para a avaliação, definindo o que deveria ser o mínimo a ser aprendido e o quão distante os alunos estavam disso. Essa ideia depois foi colocada em prática no segundo ciclo do Saeb, em 1993, a partir do trabalho que já havia sido feito em Pernambuco. Isso foi a base daquilo que depois foi feito para definir as Matrizes de Referência do Saeb e, posteriormente, as Matrizes Curriculares Nacionais.

Queríamos um sistema no qual fosse possível transitar de um instrumento para outro, que não fosse composto por entidades isoladas. Podia transitar de custo-aluno para proficiência da escola, experiência do professor para competência do professor, para modelo de gestão. Era um sistema de vasos comunicantes entre si – algo que não existia naquela época –, a capacidade de os diversos elementos se conectarem entre si. Os instrumentos do Saeb de hoje não mudaram muito, em termos dos testes e dos questionários que propusemos na época. Mudaram sim as técnicas utilizadas, mas as ideias iniciais com relação a esses instrumentos permanecem.

Os outros instrumentos, que usavam, em parte, algumas das ideias que se desenvolveram em Pernambuco, foram abandonados.

Todas essas ideias eu também levei, depois da implantação do Saeb, para o Ceará, cuja avaliação eu ajudei a desenhar.

João Horta: Por que a decisão de fazer a avaliação e não de fazer medidas pontuais sobre o rendimento do aluno, sobre o que o professor consegue fazer com o aluno, o que o diretor está fazendo na gestão da escola? Pergunto isso porque hoje grande parte dos testes param na medida, não fazem nada mais do que medir.

J. J. Waiselfisz: A proposta que desenhei não tinha como foco medir o que o aluno aprendeu. Os estudos do Heraldo Vianna mediam o que o aluno aprendeu. A nós, interessava ver o que o sistema estava fazendo para o aluno aprender. O foco passa do aluno para o sistema. Por isso, perguntamos a cada uma das secretarias o que o aluno deveria aprender, segundo a própria secretaria, e fomos atrás de medir se o aluno estava aprendendo o que a secretaria disse que deveria aprender. Nosso problema não era o que o aluno aprendeu. Era saber o que fez a secretaria para que o aluno aprendesse o que deveria ter aprendido. É responsabilidade do Estado para com a qualidade da aprendizagem. Por meio dos insumos mínimos, medimos o que o sistema

está dando ao aluno, não o que o aluno aprendeu. Nos estudos de Heraldo, ao não se ter como referência o que a secretaria quer que seja trabalhado na escola, foca-se apenas no fato de o aluno ter conseguido ou não aprender. Se ele não aprendeu, o que se faz com o aluno? O que se faz com um sistema que não consegue ensinar? A visão que tínhamos era essa: estamos pesquisando para ver o que o sistema conseguiu fazer para que o aluno aprenda. O foco não era o aluno, era a rede de ensino.

João Horta: Depois da discussão com o Bird, qual o passo seguinte na criação do Saeb?

J. J. Waiselfisz: Como o Bird não concordou em fazer a avaliação nacional em 1988, eu convenci o pessoal do Ministério de que valia a pena fazer por conta própria a avaliação nacional, porque haveria recursos. Sugeri fazer um piloto para testar os instrumentos que eu havia desenvolvido na proposta ao Bird, para depois ampliar para todo o País. Eles toparam.

Como eu estava no escritório do IICA, sabia que existiam recursos que poderiam bancar esse piloto. Eu sabia também que havia recursos no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por volta de US\$ 900 mil, que, por meio de mecanismos de cooperação entre agências, no caso a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU), poderiam ser repassados para o IICA, para financiar a aplicação nacional e a implantação de uma infraestrutura nos estados, a fim de poder coletar os dados.

184

Para viabilizar o piloto, conversamos com dois secretários de Educação, do Paraná e do Rio Grande do Norte. Eles ficaram entusiasmados com a possibilidade de obter dados que não possuíam, e imediatamente acertamos que eles ficariam com a responsabilidade da aplicação dos instrumentos, algo que caminhava na direção da descentralização das ações. O Júlio Correia topou o desafio e fizemos o piloto em setembro de 1988, na gestão do ministro Hugo Napoleão. Esse projeto-piloto gerou um relatório assinado pelo MEC e IICA⁵ em que consta meu nome, como coordenador do estudo, o nome das quatro pessoas da equipe técnica do MEC – entre as quais o de Maria Inês Pestana –, e o de cinco consultores que ficaram responsáveis pelos estudos de custo-aluno, gestão e professor, elementos que, junto com o teste de desempenho, compunham o Saeb. Nesse relatório sugerem-se reformulações e ajustes nos instrumentos e procedimentos do Sistema. É importante destacar: toda a equipe do MEC tinha apenas quatro pessoas! Por isso a cooperação dos estados era fundamental.

Em 1989, já estava tudo pronto para a aplicação nacional, mas os recursos ainda não haviam sido disponibilizados, o que só aconteceu em meados de 1990, ano em que aconteceu o primeiro ciclo do Saeb. Nesse ano, fizemos

⁵ IICA e MEC (1990).

em julho uma capacitação de duas semanas, da qual participaram dois servidores de cada secretaria de Educação das 27 unidades federativas, em Caldas Novas, no estado de Goiás, para capacitar e discutir os instrumentos e chegar à sua versão final antes da aplicação. No final de 1990, fomos a campo, com a cooperação dos estados. Para garantir a perenidade do sistema, produzimos manual de tudo: instrumentos, procedimentos e técnicas de aplicação.

Começamos a constituir uma estrutura em cada unidade federada. Montamos a equipe: coordenador, aplicadores treinados e capacitados pela própria equipe, e a equipe de processamento de dados. Elaboramos os critérios de validação: critérios para correção da produção textual – pois havia uma produção textual curta –, instrumentos de controle fundamentais para monitorar o fluxo de instrumentos de avaliação para e a partir da escola; centenas de coisas, uma longa série de instrumentos. Por fim, a constituição da amostra: manuais de amostragem, relação de turmas, quantidades de alunos e relação de alunos. Eram as próprias unidades federadas que, com base nas instruções, produziam o passo a passo, elaboravam sua própria amostra.

Tudo isso sem que fosse necessário visitar os estados para verificar os procedimentos que estavam sendo executados. Eu viajava, mas só para dar uma olhada, tirar alguma dúvida, sem interferir no processo. Houve alguns erros, alguns desvios; alguns puderam ser corrigidos e outros não, mas nada que comprometesse o trabalho.

Por causa da greve dos professores na época da coleta, somente Piauí e Mato Grosso do Sul não participaram do primeiro ciclo. Mas, no ano seguinte, os dois estados solicitaram e fizeram a aplicação do Saeb com recursos próprios.

O objetivo era ter um ciclo a cada dois anos: anualmente não daria tempo para terminar todo o trabalho de análise e divulgação dos resultados; três anos era muito tempo. Por isso nos fixamos em dois. Se pudéssemos fazer todo ano, melhor, mas a estrutura não dava – éramos quatro ou cinco para fazer tudo.

João Horta: O momento político vivido na época – redemocratização e descentralização – foi decisivo para que os estados aceitassem participar da avaliação?

J. J. Waiselfisz: Grande parte do que se discutia na época era a passagem de uma estrutura autoritária para uma estrutura democrática, mas sem saber muito bem como fazer isso. Sabíamos o que queríamos quando nos referíamos a uma educação democrática, mas não sabíamos como seria uma estrutura democrática de gestão educacional. Os estados queriam esse sistema para ter acesso a informações que não tinham. Os relatórios do MEC nessa época informavam, no máximo, quantas escolas foram construídas, quantas salas, quantas matrículas e só.

João Horta: O que se esperava que esses dados provocassem?

J. J. Waiselfisz: Esperava-se gerar uma discussão sobre o fazer educacional. Nos surpreendeu muito a adesão que teve o Saeb. Nenhuma secretaria gosta de receber novas tarefas, mas nenhuma disse não. O pior me aconteceu aqui em Pernambuco. Tivemos a séria oposição da Undime, que aconselhou a não participação de todos os 174 municípios, porque Recife não tinha participado da discussão sobre os currículos mínimos que orientariam a elaboração dos itens dos testes cognitivos. No final, conseguimos convencê-los e Pernambuco participou do Saeb.

João Horta: Por que o próximo ciclo do Saeb, que deveria acontecer em 1992, só aconteceu em 1993?

J. J. Waiselfisz: Houve problemas de recursos: o MEC não tinha orçamento e nem havia recursos externos para financiar o ciclo de 1992. Como minha família morava em Recife, eu decidi voltar ao estado e perdi contato com o pessoal do MEC. Mas o Saeb foi realizado em 1993, e, muito importante, dessa vez financiado pelos próprios estados que queriam continuar obtendo informações sobre a educação.

João Horta: Mas, em 1995, o senhor volta a ter contato com a equipe do Saeb.

J. J. Waiselfisz: Isso. Em 1995, Maria Inês Pestana me chama porque Maria Helena Guimarães Castro, à época presidindo o Inep, queria conversar comigo. Eles ainda estavam com problemas para finalizar o relatório do ciclo de 1993, que estava com alguns buracos, principalmente de análise estatística, e queriam a minha ajuda. Se eu sou o pai do Saeb, imagina se iria recusar fazer o relatório.

João Horta: Nos relatórios dos dois primeiros ciclos do Saeb, consta que foram feitas correlações simples entre rendimento e alguns fatores, de modo que seriam necessários mais estudos.

J. J. Waiselfisz: Sim, seriam necessários para aprofundar estudos nas diversas técnicas de correlação múltipla. Não quis utilizar técnicas extremamente sofisticadas, porque achava que ia dificultar a compreensão do relatório. Mas a gente deveria ter feito o controle estatístico a partir do nível socioeconômico, porque explicaria muita coisa. A estratégia que seguimos na época é o que se chama de incremental: à medida que os ciclos se repetiam periodicamente, criava-se a cultura da avaliação. Para mim, avaliar não deve ser coisa só de especialista, acho que todo mundo tem de saber avaliar. A prática avaliativa tem de se incorporar à prática cotidiana, criativa. Quem planeja tem de executar e quem executa tem que ter o poder de avaliar. Cada ciclo tem que ter uma crítica ao ciclo anterior. Coisa que não existe no Saeb atual, pois apenas se repete o que foi feito antes.

João Horta: Fazia parte dos planos comparar os ciclos entre si? Por que a Teoria de Resposta ao Item (TRI) só foi usada em 1995?

J. J. Waiselfisz: Fazia, mas, em 1990, não sabíamos ainda como. Isso era para ser pensado no ciclo seguinte. E essa foi uma das razões pelas quais me chamaram de volta em 1995, pois não havia formas de comparar os dois ciclos. Não foram tomadas providências para isso. Aí comecei a pensar. Consultando colegas, como o Luiz Pasquali, da Universidade de Brasília (UnB), surgiu a ideia de usar a TRI. Mas não podíamos usá-la, pois não tínhamos mais os alunos que fizeram as provas em 1990 e em 1993. Assim, desenvolvemos um método para colocar as duas provas, a de 1990 e a de 1993, na mesma escala. Construimos uma amostra representativa de alunos em seis estados e aplicamos, via modelo balanceado, os itens de 1990 e de 1993 a um mesmo aluno. Isso foi feito rapidamente, com as secretarias aplicando os testes. O custo foi baixíssimo.

Com os resultados em mãos, foi feito o *equating* de quanto representava cada prova na mesma escala. Foi um método inovador, não testado antes. Qual era a parte conceitual do método? Aplicando os mesmos itens ao mesmo aluno, tenho uma constante – a proficiência é constante, pois o aluno não mudou. O que varia é o poder de discriminação do item, a proficiência do item e não da pessoa. Mantenho constante a proficiência da pessoa e mudo a proficiência do item. Mas tenho escala de diferença entre os itens e entre os testes, juntando os itens num só teste. Isso foi o que se aplicou. Portanto, a TRI não começou a ser aplicada em 1995; foi antes, nesse trabalho que fizemos. Esse método está documentado, com poucos detalhes, no relatório do ciclo de 1993.⁶

Mas, quanto à forma como se usa a TRI hoje, tenho ressalvas. Como os itens não são divulgados para poder usá-los em aplicações futuras com o intuito de permitir a comparação entre os testes, fica a dúvida: qual é a vantagem de não divulgar o item e divulgar o resultado do teste? Como professor, se me mostram o item que o aluno não acertou, sei mais ou menos o que fazer. Prefiro divulgar os itens para o professor ter uma ideia do que pode ter acontecido a divulgar uma escala abstrata que o professor não entende. A ideia seria divulgar os itens respondidos pelo aluno para que o professor analisasse e discutisse o que fazer. Penso que é muito mais eficiente pedagogicamente, ao invés de divulgar escalas abstratas.

João Horta: Chegamos em 1995, quando Paulo Renato Souza assume como ministro da Educação.

J. J. Waiselfisz: Como comentei, fui contratado no início de 1995. Paulo Renato fazia questão da avaliação desde o início de sua gestão. Tendo criado e impulsionado o Saeb, eu era considerado figura importante nesse processo. Considero 1995 o ponto de ruptura: uma cultura de avaliação se instalando e enorme interesse das secretarias em continuar com o Sistema.

⁶ Brasil. Inep (1995).

Preparei um conjunto de oito sugestões para o desenvolvimento e a consolidação do Saeb.⁷ Vou ler aqui uns pontos do documento, e depois lhe passo uma cópia, para ser levada para a biblioteca do Inep.

A primeira sugestão, na verdade, era reforçar os aspectos mais importantes da proposta original, apontando que o Sistema deveria ser patrimônio dos estados e que seria um retrocesso mudar as estratégias ou finalidades do Saeb sem a participação de estados e municípios. Apontava também que, apesar de ser um indicador relevante, o desempenho do aluno não era suficiente, pois diagnosticava uma situação sem apontar como superá-la. Além disso, afirmava que seria possível a realização do seu terceiro ciclo, ainda em 1995, apesar do curto tempo para isso.

A segunda sugestão envolvia aprimorar o teste cognitivo, e eu apontava a importância do uso da TRI para melhorar o ferramental para a construção de itens e sua análise, argumentando que já existia competência para tal no Brasil, ainda que pouco desenvolvida: Philip Flecher, da Fundação Carlos Chagas, e Ruben Klein, da Fundação Cesgranrio. Para isso, sugeria duas estratégias: a mais cara seria contratar as duas instituições para o desenvolvimento de um banco de 1.200 itens ao custo de quase R\$ 300 mil; a outra utilizaria os professores do Distrito Federal, treinados pelo Luiz Pasquali da UnB, para elaborar itens e depois fazer um pré-teste usando as equipes dos estados, a um custo inferior a R\$ 80 mil.

Outras duas sugestões envolviam a reformulação dos questionários de gestão e do professor e o desenvolvimento de novos levantamentos (hábitos de estudo e leitura, nível socioeconômico familiar, participação dos pais nos estudos dos filhos e currículo familiar). As outras sugestões envolviam o aprimoramento dos cálculos amostrais, o uso de folhas para leitura ótica e a supervisão de campo. Por fim, eu sugeri a inclusão do ensino médio no Saeb.

Com relação ao ensino médio, esse era um desejo do Paulo Renato, muito influenciado pelo Mares Guia,⁸ que tinha feito, como secretário de Educação de Minas Gerais, um sistema de avaliação que incluía essa etapa.

De qualquer forma, havia um ambiente de avaliação que não existia antes de 1990. Nenhum dos ministros anteriores falou duas palavras seguidas acerca da avaliação. Já existia uma equipe no MEC que havia feito duas avaliações nacionais, atuando com deficiências – mas vinha atuando. Ninguém no Brasil tinha feito alguma avaliação nacional. Nem a Fundação Carlos Chagas, nem a Fundação Cesgranrio, nem a UnB, nenhuma delas trabalhou com as secretarias e as 27 unidades federadas, como a equipe do Saeb. A equipe do MEC era a única, nacionalmente, que tinha a *expertise*

⁷ Waiselfisz (1995).

⁸ Walfrido dos Mares Guia, secretário de estado de Educação de Minas Gerais de 1991 a 1994 e vice-governador de 1995 a 1999. (N. do E.)

para aplicar o Saeb naquele momento. Apesar disso, optou-se por contratar outras instituições para aplicá-lo.

Quero reforçar aqui as duas dimensões do Saeb, conforme seu desenho original. A primeira era voltada para dentro do sistema educacional, com o objetivo de gerar conhecimento sobre a dimensão dos problemas que afetam o sistema. A segunda, voltada para fora do sistema, buscava envolver a sociedade civil nos problemas educacionais que afetam a educação pública. Uma espécie de prestação de contas, *accountability*, do poder público, referente a um dos serviços oferecidos à população.

João Horta: Nessa época havia duas propostas sobre a mesa: a sua e a de Korte e Nash,⁹ que foram contratados pelo MEC para propor aprimoramentos no Saeb.

J. J. Waiselfisz: Acho que as propostas não eram divergentes, as duas abordavam os mesmos pontos. Era mais uma questão de forma, pois a minha destacava a participação ativa dos estados. A outra apontava a necessidade de uma aplicação externa para garantir mais controle. O que estava em jogo era deixar o processo com o MEC e os estados ou repassar para instituições fazerem a maior parte do trabalho, envolvendo a aplicação dos instrumentos e a análise dos resultados. Outro ponto em jogo era a abrangência do Saeb para além dos testes.

João Horta: Nessa época surge a ideia de *accountability*, algo que não era discutido antes.

J. J. Waiselfisz: Nos dois primeiros ciclos, a preocupação fundamental era a de fazer avaliações, não prestação de contas. Isso deu sustentação para que o Saeb continuasse avançando. Toda a estratégia que foi montada no primeiro ciclo foi implementada. Se o próximo ciclo do Saeb não acontecesse, haveria o risco de degradingar tudo. A subida de Paulo Renato, que dava ênfase à avaliação, foi o que deu sustentação para poder continuar avançando, como comentei com Inês Pestana diversas vezes. A nossa ideia era mobilizar os estados e municípios, a partir de aplicações amostrais. Eu sei que a partir de uma amostra não se implanta o *accountability*, pois ninguém se reconhece numa amostra.

A ideia original era apoiar política e tecnicamente a consolidação de sistemas estaduais, para que eles fizessem o levantamento sobre o universo. A nossa proposta, completamente diferente da que veio depois, era consolidar um sistema nacional de avaliação, envolvendo todos os entes da Federação e ajudando-os técnica e financeiramente. Era o modelo americano. A nosso favor havia o fato de que muitos deles aceitavam esse modelo.

O interesse das escolas não é o interesse do MEC. O Ministério não vai dizer que a escola tem de fazer isto ou aquilo. Isso é com as secretarias estaduais

⁹ Korte e Nash (1995).

e municipais. Esse deveria ter sido o papel do MEC nessa época, e não o de pagar para que alguma instituição fizesse a aplicação do Saeb. Teria sido mais barato e mais eficiente, preservando o direito da integridade nacional. Cada estado tem sua órbita de atuação dentro do sistema, e cada município também oferece sua colaboração.

João Horta: Essa ideia estava presente na Portaria MEC nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, editada pelo ministro Murílio Hingel pouco antes da posse do ministro Paulo Renato.

J. J. Waiselfisz: Sim, essa era a ideia. Cada estado fazendo a avaliação de cada uma de suas escolas, numa época em que não havia a mínima tradição em avaliação. Os técnicos de primeiro escalão do MEC daquela época diziam que isso era para país de primeiro mundo; aqui não iria funcionar. Não era verdade. Primeiro, todos os estados fizeram dois ciclos e ficou provado que podia ser feito. Deviam ter assumido o compromisso de continuar avançando e apoiando a criação desse sistema nacional. Ficou só na portaria de Murílio. Não houve nenhum passo do MEC nesse sentido. Terceirizamos, acabou o sistema nacional.

Era necessário crescer. O papel do MEC deveria ser o de estimular, discutir e orientar a criação do sistema nacional. Não com todos os estados. O sistema nacional seria criado com aqueles que tivessem interesse e condições de avaliar o universo das escolas. Que fossem 15, 19, 25 etc.; à medida que o interesse surgisse, os outros se incorporariam ao sistema nacional. E haveria um banco de itens nacional, que poderia ser partilhado por todos. Retiram-se itens do banco, devolvem-se novos itens – uma troca. Os estados alimentariam o nacional e o MEC os calibraria, permitindo que todos trabalhassem na mesma métrica. Assim, estados interessados teriam sua avaliação do universo escolar; os menos interessados teriam sua avaliação por amostra de escolas.

Outra diferença importante do Saeb nacional por amostragem e os sistemas estaduais refere-se ao caráter e à consequência da avaliação. O Saeb nacional, apesar de sua sistematicidade, se comporta como pesquisa avaliativa reiterada no tempo; não induz *per se* à mudança nas unidades avaliadas. No máximo, fornece insumos para alternativas de superação em que a própria presença da avaliação se converte em poderoso instrumento indutor de mudanças. Ninguém quer ser fantoche. Com a participação dos outros entes, as coisas poderiam ser diferentes.

João Horta: O senhor então acompanhou a aplicação de 1995?

J. J. Waiselfisz: A aplicação e a análise dos testes ficaram por conta das fundações Cesgranrio e Carlos Chagas. A primeira ficou com a 8ª série do ensino fundamental e a 3ª do ensino médio e a segunda, com a 4ª do fundamental e a 2ª do médio.

Quando os resultados chegaram, fui chamado novamente porque os dados estavam mostrando que os alunos da 3ª série do ensino médio apresentaram

desempenho inferior aos da 2ª. Isso não fazia sentido e queriam que eu ajudasse a encontrar uma saída. Durante as negociações entre as duas instituições, a análise dos resultados foi feita de forma diferente por cada uma delas, utilizando-se modelos também diferentes. Na época, decidiu-se deixar de lado o resultado da 2ª série e divulgar apenas o da 3ª. A minha opinião era de não divulgar nenhum dos dois, dado que não se sabia se o erro estava no segundo ou no terceiro ano, ou em ambos. Sugeri estudar melhor o que poderia ter acontecido, aprimorar os mecanismos e fazer a aplicação no ciclo seguinte. Não fui ouvido.

Por diversos motivos, a minha situação com a cúpula do MEC foi ficando cada vez mais delicada, e eu resolvi sair. Voltei para Recife e fiz algumas consultorias, por intermédio da Unesco, em Alagoas e no Maranhão, com o objetivo de desenvolver sistemas de avaliação. De vez em quando algumas pessoas ainda me chamam para discutir o tema.

João Horta: Considerando sua posição privilegiada no processo, pelo menos nos estágios iniciais, o que fez com que a avaliação fosse um dos mais longevos programas do MEC, passando por Sarney,¹⁰ Itamar,¹¹ FHC,¹² Lula¹³ e Dilma¹⁴?

J. J. Waiselfisz: O Saeb não foi um instrumento inventado, uma ideia que foi vendida. Quando foi desenvolvido, ele estava respondendo a uma necessidade muito grande do momento. A avaliação se vendeu sozinha, ninguém teve de fazer muita propaganda para ser adotada. Essa era a novidade. Sentia-se tanto sua necessidade que o segundo ciclo foi financiado pelos próprios estados.

Veio a calhar na hora justa, no momento justo. Hora justa porque havia uma grande virada nas políticas educacionais. Passou-se do quantitativo para o qualitativo. O problema da oferta, uma grande preocupação do Brasil, estava bem encaminhado e os holofotes foram direcionados para a qualidade. Ninguém sabia muito bem o que fazer e o Saeb foi importante para começar a dar algumas respostas, apesar de seus defeitos e problemas. Suas análises ajudaram, de alguma forma, a escola a se converter em uma entidade gestora de políticas e não em entidade executora de decisões. Nesse momento, frutificou a eleição de diretor e também questões ligadas à gestão e democratização escolar.

A partir da virada do século, o poder de decisão política se coloca nas duas pontas do processo pedagógico: na formulação de grandes metas e grandes objetivos a serem atingidos em cada momento histórico e no controle e supervisão dessas metas, à medida que estão sendo alcançadas e se foram alcançadas. O Saeb se encaixa nessa segunda parte. A criação de parâmetros curriculares respondeu até certo ponto à primeira parte.

¹⁰ José Sarney de Araújo Costa, presidente do Brasil, 1985-1990. (N. do E.)

¹¹ Itamar Augusto Cautiero Franco, presidente do Brasil, 1992-1995. (N. do E.)

¹² Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil, 1995-2002. (N. do E.)

¹³ Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Brasil, 2003-2010. (N. do E.)

¹⁴ Dilma Vana Rousseff, presidente do Brasil, 2011-2016. (N. do E.)

Quando encontro um professor, pergunto: como foram no Saeb? O professor sabe o que é, sabe que existe, sabe das metas, é de sua escola. Sabe que é uma prova e sabe se foi bem, regular ou mal. Mas não tem como aprofundar mais nada. A própria concepção do Saeb faz isso; gera um cansaço pela utilização de escalas incompreensíveis. Acredito que 90% do potencial do Saeb não é empregado.

Acho que se deveria voltar às origens, porque havia propostas muito promissoras que foram abandonadas pelo caminho. Hoje temos condições que não tínhamos naquela época. As secretarias estão informatizadas. Não temos que mandar computador para as escolas. Podemos pensar alternativas diferentes para o ensino médio, como os testes adaptativos. Devemos ir pensando em alternativas como essa. A tecnologia mudou; as técnicas mudaram. Só o Saeb que não mudou em 25 anos. Acho que o Saeb precisa se repensar.

E qual o papel do MEC dentro do Sistema Nacional de Avaliação? Acho que o papel do MEC não é vender pacotes nem ser intermediário entre a grande indústria pedagógica educacional do Brasil e a escola. O papel do MEC é criar e desenvolver competências. Introjetar as metas e os objetivos de uma sociedade democrática dentro da sua própria estrutura. Se queremos criar democracia, não pode ser mediante autoritarismo.

Uma gestão democrática exige autonomia nas decisões, participação nas decisões – algo que não encontro nem no MEC nem nas próprias secretarias. Os gestores estão comprando competências e passam a depender delas.

Mas não se pode esquecer: o desempenho do aluno é um indicador privilegiado, mas não se pode considerá-lo suficiente. Como indicador do processo, diagnostica uma situação, mas não aponta como podemos superá-la. Para que possamos compreender mais sobre a qualidade do ensino, são necessários outros indicadores que possam explicar as condicionantes extra e intraescolares; em última instância, é necessário passar o registro dos efeitos à consideração das possíveis determinantes.

Hoje tudo o que interessa é aplicar os testes. O resto é resto. O que interessa é dar tabelinhas e resultados. A ideia de sistema de avaliação se perdeu, hoje não existe. O Saeb deveria continuar sendo patrimônio dos estados, depois ser aprofundado pelos municípios e, mais ainda, pelas escolas.

Referências bibliográficas

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). *Relatório do 2º ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Saeb-1993*. Brasília, 1995. 165 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA); MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Relatório da aplicação piloto do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau*. Brasília: IICA, 1990. 109 p.

KORTE, Robert C.; NASH, Beverly E. *Review of the Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)*. Brasília: Inep, 1995. 35 p.

WASELFISZ, Jacobo. *Proposta de avaliação do programa de educação básica para o nordeste (VI acordo MEC/Bird)*. 1988. Mimeo. 21 p.

WASELFISZ, Jacobo. *Sugestões para a reformulação do Saeb*. 1995. Mimeo. 14p.

Julio Jacobo Waiselfisz, formado em Sociologia pela Universidade de Buenos Aires, com mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), trabalhou como docente, pesquisador e gestor universitário na Argentina, em El Salvador e no Brasil. Trabalhou no Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), na área de educação rural, desenvolvendo atividades em Pernambuco e, depois, em Brasília; na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em Brasília e em Recife; prestou diversas consultorias para o Ministério da Educação (MEC). Atualmente, integra os quadros da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), sediada no Rio de Janeiro, onde atua como professor, pesquisador e coordenador da área de estudos da violência e, desde 1998, coordena a pesquisa Mapa da Violência no Brasil e continua se dedicando aos estudos da avaliação educacional.

juliowa@gmail.com

João Luiz Horta Neto, doutor em Política Social e mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Possui diversos capítulos de livros e artigos publicados sobre a avaliação educacional.

jlhorta@gmail.com

Recebido em 9 de maio de 2016

Aprovado em 3 de junho de 2016

reserhas

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

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 11 de maio de 2016

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>.

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

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>.

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>.

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>.

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

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 11 de maio de 2016

Por um alargamento da qualidade educacional: um olhar retrospectivo para as avaliações em larga escala no Brasil

José Roberto de Souza Santos

Viviane Fernandes Faria Pinto

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete; TAVARES, Marialva R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1, 192 p.

A avaliação educacional vem pautando, nas últimas décadas, tanto no contexto internacional quanto no cenário brasileiro, as políticas educacionais. Tendo por objetivo produzir uma reflexão retrospectiva acerca das experiências com avaliações sistêmicas, a Fundação Carlos Chagas concebeu e realizou no ano de 2012 o seminário “Ciclo de debates – 25 anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil”, que reuniu um grupo de especialistas, profissionais e pesquisadores com experiência na área para discutir marcos de referência, efeitos e uso dos resultados das políticas de avaliação desenvolvidas no País nas últimas décadas. As discussões conduzidas ao longo do evento foram sistematizadas e publicadas em dois volumes.

Esta resenha dedica-se à análise do volume 1, organizado pelas pesquisadoras Adriana Bauer, Bernadete Gatti e Marialva Tavares, e corresponde ao primeiro bloco do seminário, intitulado “Origem e pressupostos da avaliação de sistemas”, que também tratou dos aspectos metodológicos e técnicos das avaliações de sistemas. O volume divide-se em três partes: a primeira reúne as falas de quatro palestrantes e de uma das debatedoras; a segunda é composta pela colaboração de três pesquisadores que, no seminário, atuaram como debatedores; e a terceira, sintetiza as discussões a partir de quatro eixos.

No primeiro texto, “Política y metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa”, Juan Casassus concentra-se em duas teses: a) a avaliação é política, não é neutra; e b) a avaliação educacional é uma metáfora, não é literal. As avaliações externas em larga escala são políticas, em primeiro lugar, porque, na medida em que são tomadas como uma atividade

científica e que seus resultados são traduzidos em números, elas atendem a dois importantes critérios da política educacional internacional, a evidência empírica e a comparação, interna e externa. Além disso, em nível nacional, essas avaliações cumprem o papel de legitimação e prestação de contas do governo. Mas não é só isso, com a publicização dos resultados e, sobretudo, com a “qualidade” sendo expressa mediante o desempenho em testes, o Estado a um só tempo exerce a função de regulador e controlador remoto das redes de ensino e das escolas. Acrescente-se ainda que, ao direcionar a discussão sobre qualidade do ensino para os resultados em testes de desempenho, obstaculiza-se o debate público sobre a educação.

Para explicar por que as avaliações externas são metáforas, Casassus retoma a definição de Aristóteles, para quem uma metáfora é o “processo de nominar uma coisa com uma palavra que pertence a outra coisa” (p. 29 – tradução nossa). Na avaliação externa, a metáfora estaria em considerar os resultados nos testes de desempenho ou um indicador sintético como equivalentes à qualidade de uma rede ou de uma escola. Ou seja, utiliza-se uma medida como sendo a expressão da realidade, nesse caso, a qualidade educacional, do que resulta uma “conversão metafórica”. Ademais, no procedimento de conversão metafórica, o baixo desempenho de um conjunto de alunos em um teste padronizado, além de ser equiparado à falta de aprendizagem deles, é tido também como sinal de deficiência do professor, de má gestão e de baixa qualidade da escola.

Em “Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas”, Bernadete Gatti afirma que as avaliações externas em larga escala se tornaram o carro-chefe das políticas educacionais, de tal modo que já há algum tempo não se teria uma política educacional clara. Optou-se por adotar uma política de avaliação, como se esta pudesse constituir ações pedagógicas eficientes.

Após fazer um balanço histórico das avaliações educacionais no Brasil e discutir os primórdios do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Gatti realiza análise crítica do que veio a se tornar essa iniciativa de avaliação. Para a autora, essa avaliação perdeu, ao longo do tempo, sua intenção inicial de produção de diagnóstico da educação, a partir da integração dos resultados com fatores intervenientes, e de apoio e diálogo com as redes de ensino. Em seu lugar, sobretudo após a criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), preponderam as medidas de desempenho nos testes de língua portuguesa e matemática e os *rankings*. Apresentadas algumas das contradições do Saeb, à luz de suas intenções iniciais, a autora sugere um conjunto de ações articuladas que poderiam propor alternativas ao modelo praticado atualmente, como os estudos meta-avaliativos, a reflexão sobre os objetivos e os impactos das avaliações, e o aumento do número de trabalhos de pesquisa sobre avaliações em larga escala.

No terceiro texto, assinado por Dirce Nei Teixeira de Freitas, “Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos”, é feita a análise das avaliações no bojo de uma política gerencialista que busca na área econômica seus pilares, como a gestão baseada em resultados, a quantificação e a comparação de resultados, a eficiência e a eficácia da gestão e o controle externo.

Inicialmente, a autora traça um panorama da avaliação educacional no Brasil, a fim de demonstrar que, desde a criação do Saeb, saiu-se de uma situação que privilegiava a autonomia dos entes federados para um cenário de centralização das decisões e aumento significativo do controle externo e remoto. A seguir, dando continuidade às críticas lançadas por Juan Casassus e Bernadete Gatti, Freitas considera que o gerencialismo exercido pelo governo federal mediante o Ideb não se manifesta em regulação apenas junto às redes de ensino, mas chega até as escolas. Por fim, conclui que o modelo atual de avaliação pouco contribui para a compreensão dos problemas educacionais, por não considerar variáveis fundamentais dentro e fora da escola.

No quarto texto, "Aspectos metodológicos e técnicos: delineamentos assumidos nas avaliações, limites e perspectivas de aprimoramento", Ruben Klein afirma que, para que sejam avaliadas a qualidade e a equidade em educação, é necessário quantificar, medir e julgar. Ele cita algumas metas do movimento Todos pela Educação a fim de demonstrar que, para seu acompanhamento, podem ser utilizadas várias fontes, como bancos de dados sobre pesquisas amostrais e censitárias, censos escolares e avaliações em larga escala. Em seguida, após apresentar de modo sucinto o Ideb, discute as metodologias empregadas para calcular as taxas de conclusão, movimentação e fluxo escolar.

Ao discutir as "avaliações cognitivas", enquanto expõe os aspectos metodológicos destas, Klein apresenta um conjunto de aperfeiçoamentos necessários, a saber: 1) ampliação do Ideb para escolas privadas e para escolas com menos de dez alunos; 2) expansão do Saeb/Prova Brasil para o 3º ano do ensino fundamental (à época do texto, ainda não havia a Avaliação Nacional da Alfabetização) e inclusão de ciências; 3) aprovação de currículo nacional que serviria de base para as avaliações; 4) construção de testes adaptativos no computador; 5) ampliação do Banco Nacional de Itens (BNI); 6) compatibilização da escala de proficiência do Saeb com a nova escala do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

No quinto texto, que encerra a parte 1, "A experiência em avaliação de sistemas educacionais: em que avançamos?", Maria Inês Pestana, após contextualizar a política educacional brasileira nas décadas de 1980 e 1990, problematiza as avaliações de sistemas educacionais, surgidas em um contexto de busca de eficiência das instituições escolares e de redefinição do papel da União, que marca os anos 1990 e 2000. A autora atesta que o modelo de avaliação inicialmente proposto pretendia a recolha de informações de contexto, insumos, processos e produto e buscava prover os entes federados com esses dados e afirma que isso mudou a partir de 1995, quando o monitoramento da qualidade da educação ganha força e o diálogo com as redes de ensino é reduzido.

Defendendo que um sistema de avaliação é na verdade um sistema de provimento de informações educacionais, Pestana argumenta que a avaliação não é um fim em si mesma, já que implica intervenções a partir das informações que gera. Mas, para orientar a intervenção, é preciso clareza quanto à compreensão sobre qualidade que, se não é absoluta, pode ser amparada em escolhas justificadas.

A parte 2, intitulada “Aprofundando o debate”, é composta por três textos elaborados por pesquisadores que atuaram como debatedores no evento supramencionado.

No primeiro texto, “Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais”, Maria Angélica Pedra Minhoto, tomando por inspiração a fala de Ruben Klein, recoloca a questão das taxas de conclusão e evasão escolar, numa perspectiva que leve em conta fatores que reconhecidamente interferem no desempenho escolar, como nível socioeconômico e escolaridade dos pais, e outros que possibilitariam retratar melhor a questão da equidade, como gênero, etnia e estrato social.

Após breve discussão sobre pesquisas que apontam para influência de fatores extra e intraescolares no desempenho acadêmico dos alunos, o que demonstraria a complexidade na determinação da qualidade escolar, a autora lança uma crítica contundente ao modo simplista e reducionista com que o governo brasileiro trata a qualidade escolar por meio de indicadores como o Ideb. Esse simplismo, em nada ingênuo, por um lado, revelaria a pouca disposição do Estado em pautar e enfrentar problemas e contradições da realidade que são determinantes para a qualidade educacional; por outro, parece ser um modo de ocultar tais problemas e contradições, contribuindo para que a extrema desigualdade (também na escola) seja perpetuada.

A seguir, João Luiz Horta Neto, em “Ideb: limitações e usos do indicador”, discute as fragilidades técnicas e políticas do Ideb e os possíveis efeitos das avaliações em larga escala e desse índice, especificamente. Em primeiro lugar, citando José Francisco Soares (2012),¹ Horta Neto põe em suspeição o modo como os resultados nos testes entram na composição do Ideb. Em segundo lugar, ainda citando Soares, chama a atenção para o elevado percentual de não participação nos testes de desempenho, o que possivelmente causaria imprecisão no cálculo do indicador. Em terceiro lugar, salienta que se não forem considerados os efeitos socioeconômicos no cálculo do indicador, como de fato não são, haveria uma situação de injustiça com as escolas avaliadas. Por fim, apresenta uma limitação política, o não fortalecimento do pacto federativo, já que, com a decisão unilateral do governo federal em medir o desempenho dos alunos e divulgar seus resultados por escola, pouco se contribuiria para o regime de colaboração. Para concluir, apresenta alguns possíveis efeitos das avaliações em larga escala e do Ideb nas redes de ensino e nas escolas, como a expansão das iniciativas próprias de avaliações municipais e estaduais, as políticas de bonificação de professores, o treino para os testes, o estreitamento curricular e a criação de um mercado educacional.

No terceiro e último texto da parte 2, Maria Alba de Souza, em “O uso dos resultados da avaliação externa da escola: relação entre os resultados da avaliação externa e a avaliação interna dos alunos”, pauta o necessário diálogo entre avaliações, sob pena de se perder seu potencial formativo. Após percorrer o tema da avaliação,

¹ *Enem no Ideb? Oportunidade ou manipulação?* Publicado em: 26 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=3855&lang=pt-br>>.

conclui que o maior desafio do Saeb/Prova Brasil hoje é a disseminação das informações. Para ela, é preciso que a linguagem empregada na divulgação dos resultados seja de domínio das escolas, a fim de que elas utilizem esses resultados na melhoria de seu trabalho.

Partindo do princípio de que as avaliações externas podem contribuir para a melhoria da atuação dos docentes em sala de aula, a autora é enfática na afirmação de que as escolas precisam se apropriar dos resultados dessas avaliações, mas, para tanto, é necessário que estes sejam inteligíveis. Não à toa, considera que o grande nó da avaliação é a utilização da informação.

Na parte três, "Sistematizando o debate: limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais", Adriana Bauer retoma todos os textos e dá a eles unidade. Para isso, sintetiza as discussões a partir de quatro eixos: temas recorrentes, convergências, controvérsias e questões em aberto.

No primeiro eixo, foram destacados os objetivos das avaliações educacionais e suas funções, a ideia de que foi criada no Brasil uma espécie de cultura da avaliação, a interface entre avaliação e currículo, o conceito de qualidade educacional e as possibilidades de monitoramento dessa qualidade mediante as avaliações de sistema, dentre outros. No segundo, destacou-se a necessidade de incorporação de outros elementos às medidas de desempenho, pois, para avaliar a qualidade do ensino no País, é preciso incorporar outros elementos às medidas de desempenho, tão preponderantes atualmente. Quanto às controvérsias, Bauer deu relevo ao uso ou não dos resultados das avaliações de larga escala pelas escolas, porque parte dos palestrantes e debatedores considera essa avaliação como instrumento de gestão, não se prestando bem ao trabalho das escolas; enquanto outros defendem que, se esses resultados não forem assumidos no interior das unidades de ensino, estariam sendo subutilizados. Finalmente, a autora sugere que, além dessa questão, a existência ou não de uma política educacional e a criação de modelos de meta-avaliação são temas ainda em aberto.

Compreende-se que um dos aspectos que liga todos os textos da obra é o apelo para que as avaliações externas em larga escala deixem de focar apenas os testes de desempenho, passando a divulgar indicadores de avaliação institucional, como contexto, insumos e processo. Além disso, a qualidade não pode ser reduzida a resultados em testes padronizados ou a um índice, como o Ideb, sob pena de induzir os atores envolvidos com a educação a buscar ou justificar soluções parciais e superficiais, como se disso resultasse a melhoria na educação.

A obra em questão é de fundamental leitura para pesquisadores, gestores educacionais, estudantes e demais interessados no tema da avaliação educacional que desejam compreender, a partir de uma perspectiva histórica, as intenções e as contradições das avaliações externas em larga escala, centrais para a política educacional brasileira.

José Roberto de Souza Santos, mestre e doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília, é professor de educação básica da Secretaria de Educação do Distrito Federal e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

jrmaracas@hotmail.com

Viviane Fernandes Faria Pinto, doutoranda do programa de pós-graduação em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

viviane.educ@gmail.com

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 29 de abril de 2016

As avaliações em larga escala no Brasil: consequências para as redes de ensino, para o currículo e para a formação de professores

Viviane Fernandes Faria Pinto

José Roberto de Souza Santos

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2, 296 p.

Faz pouco mais de 25 anos desde a primeira aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Desde então, diversas iniciativas de avaliação passaram a ocupar importante papel nas discussões em torno da educação. É, portanto, no contexto em que se completam 25 anos da iniciativa que marcou a avaliação educacional no País que se insere o livro *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Da compilação dos textos e das reflexões oriundos de um ciclo de debates promovido pela Fundação Carlos Chagas, em 2012, resultou uma obra em dois volumes sobre as experiências brasileiras com as avaliações sistêmicas.

No volume 2, organizado pelas pesquisadoras Adriana Bauer e Bernadete Gatti, são discutidas as possíveis consequências das avaliações em diversas dimensões da ação educacional. Dividido em quatro partes – 1) Implicações das Avaliações de Sistemas Educacionais; 2) Aprofundando o Debate; 3) Intervenções; e 4) Considerações Finais –, o documento aborda como a avaliação tem se articulado à gestão, ao currículo, à formação docente e ao cotidiano das escolas, além de reunir análises de algumas experiências relacionadas à avaliação externa nos estados e nos municípios.

No primeiro texto, “Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades”, Manuel Palácios da Cunha e Melo examina as conexões entre gestão e políticas da educação básica e a expansão das avaliações em larga escala no Brasil, identificando o contexto dessa expansão e os aspectos que qualificam as mudanças nesse cenário. Para o autor, está em curso no País uma reforma educacional em que a avaliação desempenha um papel central. Entre os desafios colocados para a

avaliação, Palácios aponta a falta de um currículo claro e a necessidade de se criar sistemas de comunicação efetiva, de forma que os resultados das avaliações sejam adequadamente apropriados. Além disso, analisa aspectos referentes à fidedignidade e à validade das medidas produzidas pelas avaliações e, também, a necessidade de ampliar a participação docente na discussão sobre a qualidade da educação e sobre o papel dos professores para a consecução dessa qualidade. Coloca-se, ainda, a indispensável participação da universidade para o desenvolvimento de uma cultura educacional voltada à “eficácia do direito à educação” (p. 39).

Em “Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos?”, Alicia Bonamino realiza uma importante discussão sobre o desenvolvimento das avaliações educacionais no País, destacando padrões e mudanças em tais iniciativas. Nessa análise, a autora identifica três gerações de avaliação: as de 1ª geração, com objetivos diagnósticos; as de 2ª geração, que se caracterizam pelos subsídios às políticas de responsabilização de consequência simbólica; e as de 3ª geração, em que o foco se desloca para as estratégias de responsabilização. Bonamino avalia que, passados 25 anos de experiências de avaliação, e, apesar dos efeitos indesejáveis delas decorrentes, o Brasil aprendeu a valorizar os dados para orientar ações relacionadas à qualidade do ensino. A autora conclui suas reflexões indicando que, caso o estudo da avaliação de sistemas de ensino e a interpretação de seus resultados integrem os cursos de formação inicial, esses anos de experiência acumulada terão muito a contribuir para a educação.

No terceiro texto, “Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal”, Sandra Zákia Souza ressalta que a emergência da avaliação educacional no Brasil seguiu uma tendência internacional, adotando-se como tônica a verificação do desempenho por meio de testes, cujos resultados são compreendidos como evidência de qualidade. Souza afirma ainda que, nas esferas estaduais e municipais, observa-se uma inclinação ao desenvolvimento de políticas de responsabilização, incluindo bonificações e premiações. O movimento em torno da avaliação se insere em um contexto mais amplo, onde ela se constitui como sistemática de gestão baseada em um modelo de quase-mercado, o que, na visão da autora, é incompatível com a concretização do direito à educação. Para Souza, delinear propostas de avaliação que se aproximem do pressuposto da educação, enquanto direito de todos, torna-se um desafio.

Romualdo Portela de Oliveira, em “A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o Ideb é insuficiente”, analisa os usos conferidos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no âmbito das políticas educacionais, explorando seus alcances e limites. Nesses termos, o texto questiona até que ponto o Ideb pode ser um definidor de qualidade da educação. Para o autor, os elementos que constituem o Índice – proficiência em leitura e matemática e taxa de aprovação – são importantes, mas não podem ser tomados como objetivos da educação no País. Considerar o Ideb, portanto, como um índice de qualidade seria, nas palavras do autor, “uma simplificação grosseira do que se espera da educação escolar” (p. 92). Há de se destacar que o Ideb não problematiza as condições

econômicas em que ocorre o processo educativo, além de desconsiderar os sistemas de iniquidades nos quais o campo educacional no Brasil se situa. Ao concluir, o autor pondera que, sem esse debate e sem a clareza sobre o que queremos da educação, nossos indicadores não serão capazes de colaborar na indução de uma educação de qualidade.

No quinto texto, Elba Siqueira de Sá Barretto, em “Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes”, retoma questões suscitadas em uma pesquisa acerca das políticas de formação docente, abordando, a partir dos dados do estudo, aspectos da relação entre modelos de gestão de currículo e carreira docente e modelos de avaliação de resultados. Partindo de uma análise dos desdobramentos das políticas educacionais, a autora ressalta que, a partir de 1980, se disseminou a organização do ensino por ciclos com o objetivo de melhorar sua qualidade e de diminuir a evasão e a repetência. Nesse contexto, os conteúdos curriculares tornaram-se pouco específicos, e o suporte que deveria acompanhar a política não se efetivou.

Embora a política de ciclos tenha aumentado os anos de escolarização, não se pode afirmar que tenha sido suficiente em termos de garantia da qualidade. Diante desse quadro, medidas foram adotadas para garantir a melhoria da educação; contudo, afirma Barretto, as avaliações padronizadas passaram a ser o elemento principal de regulação das políticas, e a qualidade foi reduzida a um bom resultado no Ideb. Além disso, a adoção desses padrões de resultado tem gerado efeitos indesejáveis, tornando invisíveis questões caras à qualidade da educação. A autora indica a necessidade de superação do viés instrumental privilegiado pela ideologia economicista neste campo.

Em “Políticas estaduais de responsabilização: buscando o diálogo”, Nigel Brooke propõe uma reflexão a partir das críticas de estudiosos e pesquisadores às propostas de responsabilização atreladas à avaliação, especialmente por meio da análise do dossiê “Políticas Públicas de Responsabilização na Educação”.¹ Situando sua discussão no reconhecimento de que a avaliação no Brasil passou a ocupar um lugar central na condução da política educacional, o autor observa uma tendência à adoção de uma filosofia de gestão baseada na *accountability*.² Segundo ele, a adoção de políticas de responsabilização vem provocando um movimento de resistência expresso em críticas que podem ser compreendidas em dois grupos: doutrinárias e pragmáticas.

Para Brooke, os autores que conduzem as críticas doutrinárias se recusam a reconhecer a relevância de conceitos da administração na gestão dos sistemas, impossibilitando o estabelecimento de diálogo com os responsáveis pela condução dessas medidas. Quanto às críticas pragmáticas, ele sinaliza que elas podem propiciar a abertura do diálogo pelo fato de serem baseadas em evidências empíricas. O autor finaliza seu texto indicando que, no Brasil, faltam pesquisas que mostrem de forma mais clara e objetiva a relação entre as políticas de responsabilização e seus resultados positivos ou colaterais, para evitar o que ele denomina de “radicalização precoce de

¹ Publicado na revista *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, jan./jun. 2012.

² O conceito circunscreve-se à ideia de prestação de contas e de responsabilização que estão associadas às políticas de avaliação em larga escala.

posições” (p. 144). Para o autor, essa radicalização não favorece uma avaliação objetiva das políticas de responsabilização, bem como dos meios necessários para minimizar seus efeitos indesejáveis.

No último texto da parte 1, “Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação”, Luiz Carlos de Freitas se propõe a trazer contribuições de distintas perspectivas como alternativas à atual cultura hegemônica da auditoria. Para Freitas, o início da introdução de sistemas de avaliação no Brasil pode ser compreendido como um período ingênuo em que se discutiam as possíveis formas e o uso das avaliações, no sentido de se oferecer apoio ao desenvolvimento de políticas públicas. Para o autor, esse período difere substancialmente do momento atual, em que prevalece a cultura da auditoria, caracterizada pela subordinação das questões da qualidade à lógica da administração com ênfase no controle. Nesta perspectiva, sistemas estatísticos complexos apoiam a ideia de responsabilização, na qual o foco se desloca do processo aos resultados, gerando uma série de efeitos indesejados.

De maneira oposta à cultura da auditoria está o que Freitas define como confiança relacional. Nessa proposição, a participação social agrega, além de benefícios materiais, recompensas psicológicas associadas ao trabalho, como o respeito, a consideração com os outros, a integridade, etc. Segundo essa proposta, o Estado constitui um dos polos de negociação, e a escola, outro. Essa compreensão abre espaço para a autonomia da escola na definição de seu projeto educacional, que, necessariamente, precisa ser tornado público e transformado em compromisso. Essa responsabilidade não se limita à escola, mas se estende aos meios públicos que precisam lhe garantir as condições para a exequibilidade do projeto. Em síntese, os esforços da escola, da comunidade e do Estado precisam ser integrados, contemplando ações de curta e longa duração, uma vez que, nas palavras do autor, “não há atalhos para a boa educação” (p. 166).

A parte 2 do livro, intitulada “Aprofundando o debate”, reúne quatro textos oriundos das discussões desenvolvidas durante o evento. O primeiro deles, “As relações entre currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais”, de Jefferson Mainardes, procura discutir as relações entre os três elementos no atual contexto. No que se refere às avaliações de sistemas educacionais, o autor parte da premissa de que elas são necessárias, porém, ao longo dos últimos 25 anos, no Brasil, o desenvolvimento dessas ações esteve associado a outras políticas que fortaleceram modelos pedagógicos baseados no desempenho. Em um contexto em que a escola tem o papel de garantir a promoção da igualdade, a avaliação faria sentido se aplicada em sua dimensão diagnóstica para a intervenção pedagógica. O autor conclui que as políticas de avaliação de sistemas e de formulação de indicadores trazem resultados e consequências e, ainda que possuam aspectos positivos, no geral, elas não têm conduzido a avanços significativos para a construção de uma educação democrática.

O texto de Flávia Obino Corrêa Werle, “Experiências do estado do Rio Grande do Sul em destaque: interfaces com as políticas de avaliação federais”, problematiza a articulação das redes municipais do Rio Grande do Sul diante das avaliações em

larga escala. Para isso, a autora recupera dados de uma pesquisa sobre as leis que criaram sistemas municipais de ensino no estado e analisa ações dos municípios gaúchos, identificando diferentes modalidades de monitoramento e experiências de criação de sistemas próprios de avaliação pelas redes.

Na análise, identificou-se que parte significativa dos municípios que criaram seus sistemas de ensino o fizeram sem mencionar o desenvolvimento de sistemas de avaliação e monitoramento ou, quando muito, reproduziram artigos de leis nacionais sobre o tema, fato que evidencia pouca autonomia no campo da avaliação. Embora, no geral, as leis analisadas não façam referências claras ao monitoramento e à avaliação, tais processos são criados e desenvolvidos na prática, não necessariamente com o desenvolvimento de testes, o que se observou em algumas experiências municipais. Contudo, a falta do respaldo legal expõe certa fragilidade desses sistemas.

No terceiro texto, "Necessária meta-avaliação das políticas de avaliação", Álvaro Moreira Hypólito traz uma importante reflexão sobre a necessidade de se examinar essas políticas no Brasil, porque, embora muito se discuta em relação a elas, os gestores pouco têm se dedicado a analisá-las. O autor destaca que vários sistemas de avaliação internacionais em que se baseiam os sistemas brasileiros têm sido questionados e pondera que, decorridos quase 30 anos de investimentos em avaliação, os ganhos para o País foram irrelevantes, quiçá inócuos. Questiona, ainda, a ideia de que o desenvolvimento de políticas educacionais baseadas em evidências esteja restrito aos dados quantitativos, ao passo que há muitos estudos qualitativos importantes que poderiam contribuir para a formulação delas.

Fechando a parte 2, Lucíola Licínio Santos, no texto "A avaliação em debate", traz uma importante análise acerca dos limites das avaliações sistêmicas na educação básica, com base em seu olhar de formadora e pesquisadora do campo do currículo. Para ela, embora os pesquisadores da área de avaliação mostrem uma real preocupação com a educação, as propostas baseadas em *rankings* e premiações deslocam o foco do processo para o resultado, contribuindo para alterar os significados de ser professor e aprendiz. A autora reconhece o papel fundamental da avaliação como parte do planejamento educacional, mas entende que as críticas ao sistema de avaliação se assentam na orientação assumida por essa política quanto a pressupostos competitivos e de mercado. Ela também defende a ideia de que é preciso recontextualizar a avaliação, deslocando o foco dessa política da gestão para o ensino e observando as contribuições que as avaliações sistêmicas possam dar às práticas cotidianas.

A parte 3, intitulada "Intervenções", reúne temas cadentes da avaliação discutidos pelos debatedores, comentadores e especialistas que participaram do evento. Nesse sentido, discorre sobre caminhos alternativos às avaliações realizadas no Brasil e aponta questões importantes, como aquelas ligadas aos aspectos metodológicos, às políticas de bonificação e ao uso dos resultados, por exemplo.

A parte 4 do livro é composta por dois textos. O primeiro deles, "Relações entre formação docente, currículo e delineamento dos sistemas de avaliação: síntese de um debate", organizado por Adriana Teixeira Reis, apresenta o resultado das

discussões de grupos de trabalho propostos no evento que se dedicaram a refletir sobre temas importantes, tais como as relações entre formação, avaliação do professor e políticas docentes e entre currículo e avaliação; o planejamento e a gestão dos sistemas de avaliação; e os desafios colocados para o desenvolvimento das avaliações sistêmicas.

Finalizando a obra, Adriana Bauer, no texto “Limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais: contribuições do ciclo de debates para as políticas de avaliação”, retoma, sistematiza e ilumina questões cadentes à avaliação suscitadas ao longo do evento, sinalizando aspectos que carecem de maior reflexão, como meio de ampliar as possibilidades para alimentar o escopo de conhecimento na área.

Compreende-se que a obra em questão oferece elementos esclarecedores sobre os movimentos que impulsionaram a emergência das avaliações sistêmicas no Brasil e fomenta reflexões acerca de seus efeitos, situando o leitor em relação aos principais conceitos da avaliação educacional, ao passo que põe em tela seus pontos polêmicos, suas fragilidades e suas potencialidades. É considerada, portanto, uma obra significativa, e a sua leitura recomendável para todos os que investigam a educação, e, em especial, as políticas de avaliação.

220

José Roberto de Souza Santos, mestre e doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília, é professor de educação básica da Secretaria de Educação do Distrito Federal e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

jrmaracas@hotmail.com

Viviane Fernandes Faria Pinto, doutoranda do programa de pós-graduação em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

viviane.educ@gmail.com

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 29 de abril de 2016

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre avaliação externa

João Luiz Horta Neto

Rogério Diniz Junqueira

223

ALVES, Fátima. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 413-440, maio-ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0838134.pdf>> .

A relação existente entre as políticas públicas e o desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras é analisada com base nos dados relativos ao rendimento de alunos da 4ª série (5º ano) do ensino fundamental nos ciclos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 1999, 2001 e 2003. Para tanto, usaram-se modelos multiníveis de classificação cruzada para dar conta da relação entre rendimento de alunos, redes de ensino e anos em que foi feita a avaliação, controlando-se o nível socioeconômico dos alunos e a composição social das redes de ensino. Os resultados apontam que o melhor desempenho dos alunos das redes de ensino das capitais brasileiras está associado a políticas envolvendo processos de escolha meritocrática de diretores, autonomia financeira das escolas, implementação de sistemas de avaliação, atendimento em educação infantil e formação superior de docentes.

ANDRADE, Renato Judice de. *Qualidade e equidade na educação básica brasileira: as evidências do Saeb 1995-2003*. 230 p. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/FAEC-84KHTV>> .

Para caracterizar a qualidade e a equidade do sistema de educação básica brasileiro, são utilizadas as informações obtidas ao longo de cinco ciclos do Saeb,

apresentando-se o cálculo integrado e simultâneo do nível socioeconômico de cada aluno; a medida do efeito da escola sobre o desempenho cognitivo de seus alunos; a análise do impacto da dependência administrativa; e um estudo sobre a influência da cor/raça do aluno. Os resultados obtidos apontam que: a) existe forte segmentação da educação básica e uma influência do nível socioeconômico no desempenho dos alunos; b) há escolas com efeito diferenciado sobre o desempenho cognitivo de seus alunos e que, portanto, detêm informações sobre a gestão pedagógica de seus recursos humanos e físicos, os quais, se usados em um número maior de escolas, podem melhorar o sistema brasileiro de educação básica; c) apesar de atender a um alunado distinto, a rede privada mostra-se melhor do que a pública, tanto na qualidade quanto na equidade, mesmo depois do controle pelas variáveis contextuais; d) os resultados indicam a perversidade do sistema com os alunos que se autodeclaram pretos e a inconsistência, do ponto de vista dos resultados educacionais, de se agrupar pretos e pardos em uma categoria única denominada negros.

BAUER, Adriana; PIMENTA, Claudia Oliveira; HORTA NETO, João Luiz; SOUZA, Sandra Zákia. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3207>>.

224 Pesquisa desenvolvida por meio de parceria entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Fundação Carlos Chagas com o objetivo de mapear e caracterizar iniciativas relacionadas às avaliações em larga escala em desenvolvimento nos municípios brasileiros. Um *survey* encaminhado eletronicamente aos secretários municipais de educação brasileiros foi respondido por 4.309 deles, com uma taxa de retorno de quase 80%. Como resultados, apresentam-se as concepções presentes nas avaliações propostas pelos municípios e os usos dos resultados que as gestões municipais fazem dessas avaliações, evidenciando a consolidação da avaliação em larga escala como instrumento de gestão educacional municipal.

BONAMINO, Alicia; SOUZA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>>.

O desenvolvimento da avaliação educacional em larga escala no Brasil apresenta três diferentes gerações. A primeira, caracterizada como avaliação diagnóstica, não traz consequências para as escolas e para o currículo escolar. A segunda e a terceira gerações caracterizam-se por relacionar os resultados dos testes a políticas de responsabilização, com atribuição de consequências simbólicas ou materiais para os agentes escolares. Por um lado, o estudo focaliza as possíveis implicações para o currículo escolar, discutindo-se os riscos de as provas padronizadas induzirem ao estreitamento curricular pelo fato de os professores e diretores se focarem nos temas propostos pelas avaliações, em detrimento de um currículo mais

amplo e diversificado. Por outro lado, aponta a possibilidade de essas avaliações propiciarem a discussão sobre o currículo escolar no tocante às dificuldades para desenvolver nos alunos as habilidades fundamentais de leitura e resolução de problemas.

BROOKE, Nigel. *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 520 p.

Coletânea de 63 textos de autores nacionais e internacionais sobre diversas reformas educacionais levadas a cabo em diferentes países. O livro é dividido em nove seções: reformas curriculares na Guerra Fria; o impacto da teoria do capital humano; reformas revolucionárias; uma nação em risco; racionalidade econômica; crise cultural; a reforma educacional no mundo globalizado; equidade; e a implementação de reformas em larga escala. Cada seção traz um conjunto de textos que objetivam captar a base das reformas ocorridas nos últimos 60 anos a partir de suas formulações originais e da forma como foram apropriadas em países diferentes.

BROOKE, Nigel; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita de. *A avaliação da educação básica: a experiência brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. 604 p.

Coletânea de 49 textos de autores nacionais reunidos em oito seções: primeiras iniciativas; as avaliações chegam à maioria; as ferramentas da avaliação externa; a avaliação como insumo de pesquisa; a avaliação para o apoio pedagógico; a avaliação como instrumento de gestão; avaliação e *accountability*; epílogo. Na última seção destaca-se que o fato de a avaliação ter sido adotada e ampliada a partir do governo Lula atenuou sua identificação como política educacional neoliberal e diminuiu as resistências que havia contra ela, permitindo sua expansão para além do governo federal. É apontado que já existem avanços da avaliação para diferentes áreas e competências curriculares, além de diversas iniciativas para avaliar habilidades não cognitivas.

DARLING-HAMMOND, Linda. *The flat world and education: how America's commitment to equity will determine our future* [O mundo plano e a educação: como o compromisso com a equidade vai determinar o nosso futuro]. New York: Teacher College Press, 2010. 394 p.

O livro, repleto de dados de pesquisas, retrata a preocupante realidade ligada ao aumento dos testes cognitivos aplicados pelos sistemas educacionais, a inadequação do financiamento educacional, os problemas com a preparação dos professores e o quanto todas essas questões estão influenciando o sistema educacional norte-americano e atingindo os estudantes socialmente mais vulneráveis. A autora argumenta que o alto nível de pobreza, o baixo apoio social às crianças mais pobres e a inadequação dos sistemas para prover tanto professores como um ensino de qualidade para todas as crianças são alguns dos fatores responsáveis pelos resultados desiguais nos Estados Unidos.

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

Estudaram-se os testes aplicados pelo governo federal brasileiro e pelos estados de Minas Gerais e São Paulo aos alunos do ensino fundamental entre 1990 e 2012, buscando identificar como os resultados obtidos estariam sendo utilizados pelas políticas educacionais desenvolvidas por esses níveis de governo. Dada a importância que os testes vêm ganhando nas ações desenvolvidas pelos governos nacional e subnacionais e a associação de seus resultados a um indicador de qualidade da educação, investigou-se, ainda, como essa qualidade estava sendo tratada pelos meios de comunicação escritos disponíveis na internet. Os achados da pesquisa foram iluminados a partir da discussão da educação como um direito, dos mecanismos de regulação como elementos de condução da ação política do Estado e das modificações que o conceito de avaliação educacional sofreu até os dias atuais.

RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American School System: how testing and choice are undermining education*. Revised edition. New York: Basic Books, 2016. 401 p. [Tradução brasileira da edição de 2010: *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011].

226

As reformas educacionais baseadas na lógica de mercado têm colocado em perigo a educação pública, uma vez que se buscam fórmulas mágicas para rapidamente mudar determinadas situações descritas pelos seus mentores como calamitosas. A autora defende um sistema de responsabilização baseado em ações com o objetivo de ajudar as escolas a melhorarem, destacando que o sistema de avaliação de professores e alunos deveria ser mais amplo do que as medidas de desempenho em testes padronizados. A melhoria educacional depende de múltiplos fatores: sólido currículo, professores bem preparados e condições adequadas de trabalho, materiais, recursos e serviços sociais que forneçam suporte às famílias.

SAHLBERG, Pasi. *Finnish Lessons 2.0: what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College, 2015. 237 p.

O livro descreve a evolução das políticas educacionais na Finlândia e o quanto elas se diferenciam daquelas desenvolvidas nos Estados Unidos e em outros países industrializados. As reformas educacionais finlandesas focaram na profissionalização do trabalho do professor, no desenvolvimento de liderança instrucional nas escolas, na ampliação da confiança nos professores e nas instituições de ensino, inspirando-se principalmente nos ensinamentos de John Dewey. Para o autor, o jeito finlandês de educar revela que currículo criativo, professores autônomos, liderança corajosa e alta performance andam lado a lado, sem esquecer que as escolas devem ser constituídas como espaços socialmente inspiradores e ambiente seguro para todos os alunos aprenderem as habilidades sociais que precisam para suas vidas.

números
publicados

- 1 - O ensino profissionalizante em questão (1981)
- 2 - Ciclo básico (1982)
- 3 - Vestibular (1982)
- 4 - Pré-escolar (1982)
- 5 - Desporto escolar (1982)
- 6 - Evasão e repetência no ensino de 1º grau (1982)
- 7 - Tecnologia educacional (1982)
- 8 - Formação de professores (1982)
- 9 - Educação rural (1982)
- 10 - Universidade (1982)
- 11 - Governo e cultura (1982)
- 12 - Aprendizagem da língua materna (1983)
- 13 - Educação especial (1983)
- 14 - Financiamento e custos da educação (1983)
- 15 - Arte e educação (1983)
- 16 - Educação supletiva (1983)
- 17 - Educação e informática (1983)
- 18 - Educação não-formal (1983)
- 19 - Educação e trabalho (1984)
- 20 - Pesquisa participativa (1984)
- 21 - Educação indígena (1984)
- 22 - Natureza e especificidade da educação (1984)
- 23 - História da educação brasileira (1984)
- 24 - Educação comparada (1984)
- 25 - Perspectivas da educação brasileira (1985)
- 26 - Educação e política (1985)
- 27 - Política social e educação (1985)
- 28 - Educação e trabalho do jovem (1985)
- 29 - Municipalização do ensino (1986)
- 30 - Educação e Constituinte (1986)
- 31 - Pesquisa educacional no Brasil (1986)
- 32 - Professor leigo (1986)
- 33 - Ensino de primeiro grau: pontos de estrangulamento (1987)
- 34 - O professor: formação, carreira, salário e organização política (1987)
- 35 - O livro didático (1987)
- 36 - Administração da educação (1987)
- 37 - Estudos sociais no 1º grau (1988)
- 38 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1988)
- 39 - Condições para a universalização do ensino básico (1988)
- 40 - O ensino de Ciências: a produção do conhecimento e a formação do cidadão (1988)
- 41 - A educação na nova Constituição: o ensino de segundo grau (1989)
- 42 - A educação na nova Constituição: recursos (1989)
- 43 - A educação na nova Constituição: a universidade (1989)
- 44 - A educação na nova Constituição: qualidade e democratização (1989)
- 45 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Filosofia (1990)
- 46 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Sociologia (1990)
- 47 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a História (1990)
- 48 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Psicologia (1990)
- 49 - Educação ambiental (1991)

- 50/51 - Balanço da atual política educacional e fragmentação das ações educativas: iniciando a discussão (1991)
- 52 - Leitura e produção de textos na escola (1991)
- 53 - Educação básica: a construção do sucesso escolar (1992)
- 54 - Tendências na formação dos professores (1992)
- 55 - Tendências na educação em Ciências (1992)
- 56 - Tendências na educação de jovens e adultos trabalhadores (1992)
- 57 - Tendências na informática em educação (1993)
- 58 - Currículo: referenciais e tendências (1993)
- 59 - Plano Decenal de Educação para Todos (1993)
- 60 - Educação especial: a realidade brasileira (1993)
- 61 - Educação e imaginário social: revendo a escola (1994)
- 62 - Tendências na educação matemática (1994)
- 63 - Educação escolar indígena (1994)
- 64 - A educação no mundo pós-guerra fria (1994)
- 65 - Educação, trabalho e desenvolvimento (1995)
- 66 - Avaliação educacional (1995)
- 67 - Merenda escolar (1995)
- 68 - Mercosul (1995)
- 69 - Livro didático e qualidade de ensino (1996)
- 70 - Educação a distância (1996)
- 71 - Programas de correção de fluxo escolar (2000)
- 72 - Gestão escolar e formação de gestores (2000)
- 73 - Educação infantil: a creche, um bom começo (2001)
- 74 - Financiamento da educação no Brasil (2001)
- 75 - Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo (2002)
- 76 - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil (2003)
- 77 - Educação estética: abordagens e perspectivas (2007)
- 78 - Educação Jesuítica no Mundo Colonial Ibérico: 1549-1768 (2007)
- 79 - Integração de mídias nos espaços de aprendizagem (2009)
- 80 - Educação integral e tempo integral (2009)
- 81 - Ensino e aprendizagem de línguas estrangeiras: o foco na interação (2009)
- 82 - Educação de Jovens e Adultos (2009)
- 83 - Psicologia Escolar: pesquisa e intervenção (2010)
- 84 - Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades (2011)
- 85 - Educação do Campo (2011)
- 86 - Educação em prisões (2011)
- 87 - Divulgação da pesquisa educacional: Em Aberto – 1981-2011 (2012)
- 88 - Políticas de educação integral em jornada ampliada (2012)
- 89 - Educação Física Escolar e megaeventos esportivos: quais suas implicações? (2013)
- 90 - Sobre as 40 horas de Angicos, 50 anos depois (2013)
- 91 - Sustentabilidade: desafios para a educação científica e tecnológica (2014)
- 92 - Gênero e educação (2014)
- 93 - O Fundeb em perspectiva (2015)
- 94 - Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação (2015)
- 95 - Diferenças e educação: um enfoque cultural (2016)

A partir do nº 1, a revista *Em Aberto* está disponível para *download* em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

Conheça outras publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

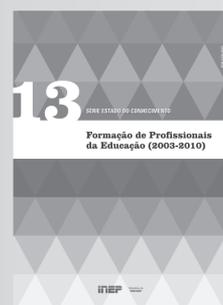
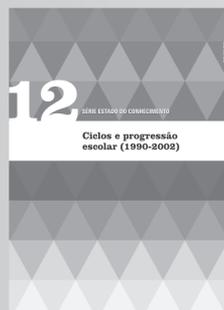


SÉRIE DOCUMENTAL

- Relatos de Pesquisa: Divulgam análises realizadas por iniciativa do Inep ou em parceria com outras instituições.
- Textos para Discussão: Divulgam reflexões e estudos de pesquisadores e estudiosos sobre temas atuais da área de educação.

SÉRIE ESTADO DO CONHECIMENTO

- Revela o processo de construção do conhecimento sobre determinado tema em sua diversidade.



RBEP

- Criada em 1944, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) tem periodicidade quadrimestral e publica artigos resultantes de estudos e pesquisas e resenhas de obras atuais que contribuam para o desenvolvimento do conhecimento educacional.



VENDA PROIBIDA

(CC) BY



emaberto.inep.gov.br