

Avaliação e Indicadores Educacionais

Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005

João Luiz Horta Neto



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria da Educação



Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005

JOÃO LUIZ HORTA NETO

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
e Centro Universitário de Brasília, Brasil

O caminho entre um sistema de medições para levantar dados sobre a educação até chegar à construção de um sistema de avaliação da educação básica no Brasil foi longo. As primeiras medições da educação faziam parte do Anuário Estatístico do Brasil e começaram a ser realizadas a partir de 1906. Eram levantados dados sobre os níveis de ensino público e privado existentes na época, quais sejam: superior, profissional, secundário e primário. Os dados eram coletados basicamente no Distrito Federal, na época a cidade do Rio de Janeiro, e forneciam anualmente, até 1918, informações sobre o número de escolas, de pessoal docente, de matrículas e de repetências. Após uma longa interrupção, os dados voltam a ser coletados a partir de 1936, envolvendo agora informações não somente do Distrito Federal, mas de todo o Brasil (IBGE, 2003).

Em 1925, a administração da educação ganhou um órgão próprio com a edição do Decreto 16.782 que criou o Departamento Nacional de Ensino vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Menos de um mês depois da vitória da Revolução de 1930, é criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública pelo Decreto 19.402, e o antigo Departamento Nacional de Ensino passa a fazer parte do novo ministério. No ano seguinte é aprovado o regulamento que rege o novo ministério, através do Decreto 19.560/31, que definia entre outras medidas a criação da Diretoria Geral de Informações Estatísticas e Divulgação, que seria a responsável pelo levantamento dos dados relativos à educação.

No início da década de trinta, houve no mundo um renovado interesse pela avaliação dos processos que aconteciam na escola, notadamente nos Estados Unidos, coincidindo com o momento em que houve um forte aumento da demanda por educação nos países centrais, trazendo questionamentos sobre se o conteúdo do que se aprendia na escola era o necessário para a vida em sociedade. Esta preocupação não era a central quando a educação ainda não era massiva, e era destinada à elite que mantinha seus filhos na escola e que controlava de perto seus resultados. Este aspecto aparece claramente em uma entrevista que Ralph Tyler (1981), considerado por Vianna (2005) como o verdadeiro iniciador da avaliação educacional, concedeu a Jeri Ridings Nowakowski, da Universidade de Michigan.

Segundo Tyler (*op. cit.*), com a crise de 1930, nos Estados Unidos, houve um aumento muito grande de jovens que procuravam o ensino secundário, motivados principalmente pela falta de emprego. Devido a esta forte demanda, no estado americano de Ohio, surgiu a preocupação com o desempenho desses novos alunos que anteriormente à crise não estariam cursando esse nível de ensino. Foram então selecionadas 30

escolas e para elas foi dado um período de oito anos para que desenvolvessem e aplicassem novos métodos de ensino, com a contrapartida de que seriam avaliadas durante este período. Este programa teve início em 1934 e foi chamado de Eight Year Study.

Em 1934, no Brasil, é criado, através do Decreto 24.609, o Instituto Nacional de Estatísticas, embrião do atual Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com o objetivo de “promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, em regime federalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais”. Esse Instituto coordenava os trabalhos dos organismos responsáveis pelos levantamentos estatísticos dos diversos órgãos do governo federal, entre eles a Diretoria Geral de Informações Estatísticas e Divulgação. De acordo com o decreto, esta Diretoria tinha como responsabilidade “os levantamentos atinentes aos fatos educacionais, culturais e médicos sanitários”.

Em 1937, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, passa a chamar-se Ministério da Educação e Saúde, por determinação da Lei 378. Essa lei também criou o Instituto Nacional de Pedagogia “destinado a realizar pesquisas sobre os problemas do ensino nos seus diferentes aspectos”.

No ano seguinte, já na vigência do Estado Novo, o nome e os objetivos do Instituto são alterados e ele recebe o nome de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, com a atribuição de funcionar como “centro de estudos de todas as questões educacionais relacionadas com os trabalhos do Ministério da Educação e Saúde”. O artigo 2º do Decreto 580/38 determinava que o INEP teria as seguintes competências:

- a) Organizar documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e das técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas; b) manter intercâmbio, em matéria de pedagogia, com as instituições educacionais do país e do estrangeiro; c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino, bem como sobre os vários métodos e processos pedagógicos; d) promover investigações no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente ao problema da orientação e seleção profissional; e) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-os, mediante consulta ou, independentemente dessa, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; f) divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógicas.

Nos seus primeiros anos de vida, o órgão tinha como preocupações temas que variavam desde a “psicologia escolar, aos custos e despesas por nível de governo, no Brasil e no exterior, com enfoque comparado” (Castro 1999, p. 2).

Foi somente em 1953, durante o segundo mandato constitucional de Vargas, que acontece a separação entre as ações da educação e as da saúde. A Lei 1.920 determina que o antigo ministério passe a chamar-se Ministério da Educação e Cultura e cria o Ministério da Saúde. Na estrutura do Ministério da Educação é criado o Serviço de Estatística da Educação e Cultura – SEEC, que assume as funções de realizar os levantamentos estatísticos dos dados da educação e da cultura.

Em 1961, durante o regime parlamentarista, tendo Tancredo Neves como Primeiro Ministro, é aprovada pelo Congresso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Entre os diversos temas de que tratava a Lei 4.024/61, destaca-se a primeira referência de um instrumento legal ao termo: qualidade da educação. No seu artigo 96, a Lei determina que cabe ao Conselho Federal de Educação e aos conselhos estaduais de educação desenvolver esforços para:

[...] Melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:

- Promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subseqüente.
- Estudando a composição de custos do ensino público e propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade.

É interessante destacar no termo dessa Lei, datada de 1961, a associação entre qualidade e os índices de produtividade do ensino, tendo como parâmetro seu custo. Esse tema só começaria a ganhar relevância no mundo todo a partir da década de 1980 na onda das reformas neoliberais.

Na década dos sessentas, a relação entre avaliação e qualidade foi tema de destaque internacional e teve seu marco de referência nos Estados Unidos a partir de 1965. Nesse ano foi realizado o primeiro grande levantamento educacional em larga escala, que deu origem ao chamado Relatório Coleman. Este estudo baseou-se em uma pesquisa do governo americano envolvendo 645 mil alunos distribuídos em cinco diferentes níveis de ensino, com o objetivo de verificar entre diversas escolas, qual era a variação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos. Este estudo foi resultado direto da Lei dos Direitos Cívicos de 1964 daquele país, que procurava resgatar os direitos dos negros. Pela primeira vez verificou-se que as diferenças existentes entre os alunos eram explicadas muito mais pelas variáveis socioeconômicas do que por causas existentes no interior das escolas (Bonamino e Franco, 1999; Vianna, 2005). Os resultados desse relatório foram amplamente divulgados em diversos países, inclusive no Brasil, dando origem a debates e estudos acadêmicos sobre os fatores que influenciavam a qualidade educacional.

Nessa mesma época, também é criado nos Estados Unidos o National Assessment Educational Program – NAEP, ligado ao Departamento de Educação do governo americano, que desde 1969 vem periodicamente realizando avaliações educacionais.

No Brasil, em 1970, durante o governo Médici, o INEP ganha autonomia administrativa e financeira. Em 1972, através do Decreto 71.407, o órgão recebeu nova denominação passando a chamar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Entre suas atribuições, estava a de “exercer todas as atividades necessárias ao estímulo, coordenação, realização e difusão da pesquisa educacional no país” (Brasil, 2005g), mas ainda não fazia parte de suas atividades a avaliação educacional. Nos anos seguintes, os Decretos 75.625/75 e 99.678/90, alteram algumas das funções do INEP, sem que a essência do que fora definido pelo Decreto anterior fosse alterada.

A primeira experiência de avaliação na educação aconteceu por iniciativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior, CAPES, órgão ligado ao MEC. Em 1976 ela inicia a avaliação dos programas de pós-graduação existentes no país.

No período entre fins dos anos oitentas e início dos anos noventas, durante os governos João Figueiredo e Sarney, respectivamente, o INEP teve uma inexpressiva atuação, e chegou quase a ser extinto durante o governo Collor (15/03/1990 a 02/10/1992).

Depois de mais de 25 anos, o termo qualidade voltou a aparecer nos textos legais, agora na Constituição Federal de 1988. No seu capítulo sobre Educação, a Constituição estabelece que a educação deve ser ministrada com base em sete princípios, dentre eles a “garantia do padrão de qualidade”. Apesar de presente na Constituição, nenhuma legislação complementar definiu qual seria esse padrão.

Em 1993, o então ministro Murílio Hingel divulga o Plano Decenal de Educação para Todos. Esse Plano, que previa uma série de ações com o objetivo de melhorar a educação brasileira, encaminhava-se para a aplicação e o desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, com a finalidade de “ aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de 1º grau e prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional” (Brasil, 1993, p. 51). Destaca também que seus objetivos seriam a implantação de núcleos de estudos de avaliação em universidades e centros de pesquisa, formação e capacitação de recursos humanos na área, e a produção de pesquisa aplicada para subsidiar políticas públicas de qualidade educacional.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, é elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Neste Plano estão indicadas algumas diretrizes que influenciariam determinantemente o processo educacional brasileiro. Dentre elas, podemos citar a descentralização, como uma nova visão para a gestão das instituições públicas, balizadas pelos princípios de eficiência, autonomia e participação social; esta última considerada como fator de “ melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público” (Brasil/Mare, 1995a, p. 5). Uma outra questão que ganha relevância no Plano é a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Para tanto o Plano propõe a implantação de:

Uma ação de avaliação institucional, com o objetivo de identificar a finalidade de cada órgão da administração pública no sentido de promover o (re)alinhamento com os objetivos maiores do Estado. Em seguida, será elaborada uma sistemática de avaliação, a partir da construção de indicadores de desempenho, que permita mensurar os graus de concepção dos objetivos pretendidos (Brasil/Mare, 1995a, p. 4).

Determinações nesse sentido também aparecem nos textos legais que seriam editados na década dos 90. Em 1996, foi aprovada a nova LDB, Lei 9.394. Pela primeira vez a legislação refere-se à coleta de informações e à avaliação com o objetivo de atuar sobre a qualidade do ensino. Em seu artigo 9º, inciso V, a Lei determina que cabe à União a coleta, a análise e a disseminação de informações sobre educação. O inciso VI, desse mesmo artigo, estabelece também que a União, em colaboração com os sistemas de ensino, deve assegurar um processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos dois níveis de ensino com o objetivo de definir prioridades para melhorar a qualidade do ensino.

Ainda em 1996, durante a gestão do ministro Paulo Renato no Ministério da Educação, foi editado o Decreto MEC nº 1.917 que determinava, entre outras medidas, a criação da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE). Por meio dela, o MEC buscava dar concretude à determinação da LDB de assegurar um processo de avaliação do rendimento escolar. Algumas das atribuições dessa Secretaria eram:

Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, visando o estabelecimento de parâmetros e indicadores de desempenho nas atividades de ensino do País; subsidiar a formulação de políticas e o monitoramento do sistema de ensino, com os dados gerados pelos sistemas de estatísticas e informações educacionais.

Faziam parte da estrutura dessa Secretaria os departamentos de: Avaliação da Educação Básica, Apoio Técnico à Avaliação dos Cursos de Graduação e, por fim, Estatísticas Educacionais. Esta Secretaria teve vida curta e nove meses depois o decreto que a criou foi revogado pelo Decreto 2.146/97, que transfere as suas funções para o INEP, ao mesmo tempo em que aprova uma nova estrutura para esse Instituto.

O INEP então passou a ter as seguintes atribuições:

- Organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais.
- Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país.
- Apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional.
- Desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais.
- Subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior.
- Coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente.
- Definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior.
- Promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior.
- Articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral.

Pela leitura do texto legal, percebe-se que as atribuições do INEP mudam, e uma nova concepção é dada ao seu objetivo central, que deixa de estar concentrado nas atividades de pesquisa e passam a se concentrar principalmente em atividades ligadas à avaliação da educação.

Em 2001, obedecendo à determinação do artigo 14 da Constituição Federal, que consistia na elaboração de um plano plurianual para a educação, foi aprovada a Lei 10.172 que estabelece o Plano Nacional de Educação – PNE. Com duração de 10 anos, ele tinha como objetivos a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público. O Plano partiu da premissa de que existia limitação de recursos financeiros e que a construção da qualidade da educação é uma tarefa constante e progressiva, e estabeleceu cinco prioridades definidas segundo “o dever constitucional e as necessidades sociais”. A quinta dessas prioridades, que de certa forma reafirma o artigo 9º da LDB, determina:

Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino (Brasil, 2001, p. 35).

O PNE também estabelece objetivos e metas para cada nível e cada etapa de ensino, que devem ser atingidos até 2011. Do total de 30 objetivos e metas para o ensino fundamental, merece destaque o de número 26, que estabelece a necessidade de um programa de monitoramento de desempenho dos alunos, ao definir a necessidade de:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos (Brasil, 2001, p. 52).

Para o ensino médio, são 20 os objetivos e metas, destacando-se a de número 3, que também se referia a sistemas de avaliação de desempenho, que define como uma meta:

Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados (Brasil, 2001, p. 59).

O Plano também estabelece 44 metas para Financiamento e Gestão. No total, 26 delas são específicas para a Gestão dos sistemas de ensino, e merecem destaque para os objetivos deste texto as metas de números 31, 38 e 39:

31. Estabelecer, em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.

38. Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o censo escolar.

39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio (Brasil, 2001, pp. 113 e 114).

Percebe-se, pelos últimos instrumentos legais indicados (Lei 9.394/96, Decreto 2.146/97 e Lei 10.172/01), a grande ênfase que passa a ter a coleta de informações e a avaliação como instrumentos de gestão da educação. Outro aspecto que merece destaque é o fato de que a legislação tenha deixado bastante claro o caráter descentralizador da avaliação, quando estabeleceu que programas de avaliação de desempenho da educação básica deveriam ser disseminados por todos os estados brasileiros, com o apoio técnico e financeiro da União.

No bojo das políticas neoliberais, a partir dos anos 90, surgem os primeiros estudos internacionais com o objetivo de estabelecer comparações entre os resultados obtidos por estudantes de diversos países, submetidos a um mesmo teste. Entre eles, destacam-se: *Programme for International Student Assessment – PISA*, coordenado pela OCDE, e do qual participam mais de 60 países; *Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS*, que envolve mais de 50 países, e *Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS*, conduzidos pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA*, com sede na Bélgica; *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE*, uma rede de discussões virtuais sobre avaliação, da qual fazem parte 18 países latinoamericanos, com a coordenação dos trabalhos a cargo da OREALC-UNESCO. Também surgem estudos que procuram desenvolver indicadores educacionais aplicáveis internacionalmente: *World Education Indicators – WEI*, coordenado pelo *UNESCO Institute for Statistics*, e o *Education at a Glance*, coordenado pela OCDE.

Também na década dos 90, em praticamente quase todos os países da América Latina, são criados sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem. Este movimento que começa nos Estados Unidos em fins da década dos 60, se expande para a Europa na década dos 70 e nos anos 80 atinge a Ásia e a Oceania. Segundo dados da UNESCO (2000), estima-se que já são mais de 50 os países que desenvolvem programas de avaliação, a maioria deles em países desenvolvidos. Ainda, segundo a UNESCO, a tendência é que este número cresça muito mais.

No Brasil, os primeiros estudos com o objetivo de se estabelecer um sistema de avaliação ocorreram dentro do Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro - EDURURAL. O programa foi lançado em 1980 e previa um investimento de US\$ 91,4 milhões, sendo que 35% do total eram oriundos de um empréstimo solicitado ao Banco Mundial. Tinha por objetivo expandir o acesso à escola primária, diminuir as taxas de repetência e evasão e melhorar o rendimento escolar dos alunos. Foi implantado em mais de 400 municípios, escolhidos entre aqueles considerados menos desenvolvidos, no período entre 1981 e 1987; (Gomes Neto *et alii*, 1994, Brasil, 1986). O programa teve um grande período de gestação, inicialmente planejado pela equipe do MEC, que, a partir de 1977, conta também com o aporte técnico da equipe do Banco. A parceria com a instituição trouxe ao programa algumas modificações, destacando-se entre elas a introdução, entre as ações previstas, de uma avaliação com o objetivo de medir o impacto do programa nos municípios participantes (Gatti *et alii*, 1991). Ficou definido que esse impacto seria medido a partir de pesquisas de campo que avaliassem o rendimento escolar dos alunos. Com a assinatura do acordo de empréstimo em 1980, a Fundação Carlos Chagas foi contratada para desenvolver os estudos, elaborar os projetos e aplicar essa avaliação. Segundo Gomes Neto e Rosemberg (1994), o contrato era no valor de "US\$ 1,1 milhão, correspondente a 1,5% dos recursos totais do projeto". Os dados foram coletados nos anos de 1981, 1983 e 1985 em 60 municípios de três estados: Pernambuco, considerado o estado mais desenvolvido, Ceará, considerado de desenvolvimento médio, e Piauí, o menos desenvolvido. A amostra estava composta por cerca de 600 escolas e 6.000 alunos.

O desempenho dos alunos foi considerado como uma das dimensões da qualidade do ensino, "aferindo através de provas de rendimento acadêmico, o nível de domínio de habilidades básicas nas áreas de Português e Matemática em alunos de 2ª e 4ª séries do ensino fundamental" (Gatti *et alii*, 1991). Foram apontados os seguintes motivos para a escolha das séries pesquisadas:

A 2ª série foi escolhida porque esta permitiria: 1) uma avaliação de modo mais consistente do que na 1ª série dos primeiros efeitos da escolarização no que diz respeito às disciplinas selecionadas e 2) uma verificação dos efeitos do programa sobre o problema de retenção na 1ª série que, se diminuída, implicaria o aumento do contingente de alunos que permaneciam na escola e o melhor fluxo do sistema de ensino. Quanto à 4ª série, sua inclusão justifica-se pela importância de um estudo de eficiência e da qualidade do ensino rural, na medida em que reside aí a sua terminalidade (Gatti *et alii*, 1991).

Além das provas, foram realizados estudos de caso que tinham por objetivo identificar as variáveis que atuavam no processo de ensino.

Em meados do ano de 1984, começou a ser desenhado o Projeto Nordeste pela Secretaria Nacional de Educação Básica – SENEb do MEC. Este projeto, desenvolvido em parceria com o Banco Mundial, foi negociado durante 10 anos e foi assinado em 1994. Participavam do projeto, além do banco, os governos dos nove estados nordestinos e o governo federal. O valor total do projeto, considerado à época como o maior empréstimo que o banco havia feito na área social até então, foi de US\$ 736,6 milhões, cabendo ao banco, ao governo federal e aos governos estaduais, respectivamente, as seguintes parcelas: US\$ 418,6 US\$ 149,9, US\$ 168,1. O projeto, com duração prevista de cinco anos (1993/94 até 1999) seria organizado em subprojetos estaduais (um para cada estado) e um subprojeto nacional. Neste último estava previsto um componente de avaliação da educação "com o objetivo de propiciar uma avaliação sistemática dos resultados escolares, medidos em termos do desempenho do aluno, dos professores e da rede escolar" (BRASIL 1994, p. 10). Como uma das metas previstas estabelecia-se "aumentar a capacidade nacional para a avaliação sistemática do desempenho dos sistemas de ensino básico" (*op cit.*, p. 12).

Paralelamente, em 1987, o INEP estudava a criação de um programa externo de avaliação do então 1º grau que permitisse fornecer informações às secretarias estaduais de educação do país sobre problemas ligados à aprendizagem. Para tanto, foi firmado um convênio entre as secretarias e o MEC para a realização dessa avaliação, contratando-se a Fundação Carlos Chagas. O estudo foi subdividido em três pesquisas que avaliaram no total 27.455 alunos de 238 escolas em 69 cidades localizadas em vários estados (Gatti *et alii*, 1991). Esse estudo chamava-se “Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública: um estudo em 15 capitais e 24 cidades” (Vianna, 1990).

Em 1988, a Fundação assinou um contrato com o governo do estado do Paraná para a realização de uma pesquisa em sua rede de ensino. A base dessa pesquisa foi o trabalho anteriormente desenvolvido para o INEP, e foi realizada em duas etapas, avaliando quase 30.000 alunos em 29 cidades do estado (Vianna, 1990; 2005).

Também em 1988, o MEC, por intermédio da SENEb, decide criar mecanismos de avaliação da educação que fossem aplicados em todo o Brasil, ampliando-se a abrangência da avaliação proposta pelo Projeto Nordeste. A equipe do MEC já havia adquirido alguma experiência durante o período de execução do EDURURAL e havia também a experiência do INEP adquirida na pesquisa realizada em 1987. Surge assim o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP, que utilizou os recursos de um convênio firmado entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e o Ministério da Educação.

Dada a premência de tempo e graças à experiência acumulada nas avaliações anteriores, a Fundação Carlos Chagas utilizou os mesmos instrumentos elaborados para a pesquisa *Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública*. Mas havia um problema relativo à definição dos conteúdos das provas que deveria ser contornado, já que não havia um currículo único e nacionalmente adotado em todas as escolas. Para resolver esse problema consultou-se uma amostra de professores com o objetivo de identificar os conteúdos que eles estariam desenvolvendo em sala de aula. Estes mesmos professores auxiliaram na elaboração de itens, que procuravam reproduzir o que estava sendo ensinado em sala de aula, e que depois seriam integrados à avaliação (Pilatti, 1994, e Pilatti *et alii*, 1995).

Em novembro de 1988 foi feito o teste piloto da avaliação nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar os instrumentos e os procedimentos com vistas à sua aplicação em nível nacional no início de 1989. Por problemas orçamentários, a SENEb só retomou os trabalhos em agosto de 1990, ano em que ocorreu a primeira avaliação em nível nacional (Brasil, 1992). Foram avaliados os alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries (*op. cit.*).

Para adequar o recém-criado sistema à nomenclatura consagrada pela nova Constituição, em 1991, o SAEP passa a ser chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Nesse mesmo ano os dados da avaliação foram processados e seus resultados foram publicados em agosto de 1992. Também a partir de 1992, o INEP passa a ter a responsabilidade de coordenar e administrar o desenvolvimento do SAEB (Pilati, 1994).

Paralelamente a essa primeira avaliação nacional, ocorreram em Brasília dois importantes encontros nos quais se discutiram questões relativas à avaliação educacional: o Simpósio Qualidade, Eficiência e Eficácia da Educação Básica, organizado pelo IPEA em 1991, e o Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais, organizado pelo INEP em 1992 (Barreto, *et al.*, 2001; Estudos em Avaliação Educacional, jan-jun 1992).

Como a experiência da primeira avaliação foi bem sucedida, e para caminhar no sentido de buscar a institucionalização do sistema, o MEC definiu que deveriam ser realizadas novas avaliações cada dois anos. Cada avaliação é conhecida como um ciclo de avaliação, pois ela exige um árduo trabalho de elaboração e aplicação das provas, processamento e análise dos dados, e a elaboração dos relatórios e informes para a divulgação dos resultados.

É importante assinalar que no início da década dos 90, a avaliação já ganhava relevância como política do Estado em todo o mundo, principalmente a partir da conferência de Jontien, Tailândia, coordenada pela UNESCO. Como resposta aos compromissos assumidos pelo Brasil, foi elaborado o Plano Nacional de Educação para Todos (Brasil-MEC, 1993), que entre outros pontos ressaltava a importância de uma avaliação nacional como forma de melhorar a qualidade do ensino.

O próximo ciclo do SAEB deveria ocorrer em 1992, mas foi reprogramado para o ano seguinte, por problemas orçamentários.

O ciclo de 1993 do SAEB ficou marcado pelo aprimoramento dos seus instrumentos. Para tanto, foi feita uma ampla consulta às secretarias estaduais com o intuito de obter suas propostas curriculares. Essas propostas foram analisadas por um grupo de especialistas, sintetizadas e submetidas a outro grupo composto por outros especialistas e por professores da rede de ensino fundamental para que fossem elaboradas as questões que fariam parte da prova. (Pilatti, 1994; Pilatti *et alii*, 1995; Brasil 1995).

Em 27 de dezembro de 1994, portanto, nos últimos dias do governo Itamar Franco, o Ministro da Educação, Murílio Hingel, assinou a Portaria 1.795, que institucionalizou o SAEB como um processo nacional de avaliação (Brasil, 2005o).

No preâmbulo da Portaria 1.795/94, o ministro apresentou algumas considerações, tais como: a necessidade de assegurar uma educação básica de qualidade com equidade e eficiência, como o acordado no Plano Decenal de Educação para Todos; permanente monitoramento de execução e avaliação de resultados das políticas públicas; a necessidade de uma organização sistêmica dos processos de monitoramento e avaliação, envolvendo órgãos governamentais, universidades e centros de pesquisa; a necessidade de disseminação das informações geradas pelas avaliações seja de domínio público, de forma a haver um controle social de seus resultados; a necessidade da institucionalização da experiência acumulada pelo MEC em processos avaliativos. Com base nessas considerações, a portaria cria o Sistema de Avaliação da Educação Básica. Para assessorar o MEC seria constituído um Comitê Técnico-Científico, composto por especialistas em planejamento e avaliação educacional.

De acordo com a portaria acima mencionada, o SAEB deveria: contribuir para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimulasse a melhoria dos padrões de qualidade e o controle social dos seus resultados; aplicar e desenvolver processos permanentes de avaliação em articulação com as secretarias de educação; mobilizar recursos humanos; proporcionar à sociedade informações sobre o desempenho e os resultados dos sistemas educativos.

Determinava ainda que o Sistema seria dirigido por um conselho composto pela Secretaria de Educação Fundamental, cujo titular seria seu presidente, pelo INEP, pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica, pelo presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, pelo presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, por um representante dos secretários de

educação dos municípios das capitais, pelo presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Este conselho teria como principal competência elaborar o Plano Nacional de Avaliação da Educação Básica definindo as diretrizes, normas básicas e objetivos específicos dos ciclos de avaliação, seus padrões de desempenho e qualidade e os cronogramas e orçamentos de execução. Além disso, deveria estabelecer objetivos comuns e mecanismos de articulação das atividades de avaliação no âmbito local, estadual e nacional. Logo em seguida, em 1995, ocorre a posse do governo Fernando Henrique e a processo descentralizado de avaliação paralisa-se, como fora previsto na Portaria 1.795/94.

No início da gestão do novo governo, foram levantadas algumas questões relativas à validade da prova do SAEB. Para tanto, o INEP encomendou um estudo que concluiu pela necessidade de que fossem feitas modificações nos instrumentos e nas técnicas utilizados nos ciclos anteriores do SAEB (Korte e Nash, 1995).

Baseado nas conclusões desse estudo, o SAEB sofre modificações. Uma delas foi com relação às séries que seriam avaliadas. O estudo apontou a existência, entre os sistemas estaduais, de muitas diferenças com relação aos conteúdos das grades curriculares das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries, mas, por outro lado, essas diferenças diminuíam muito quando se utilizavam como referência as grades das 4ª e 8ª séries, exatamente aquelas consideradas como finais de ciclos da aprendizagem.

Uma segunda mudança foi a introdução de novas metodologias estatísticas, que permitissem que dentro da amostra, e sem que fosse necessário aumentar o número de questões que cada aluno deveria responder, ampliar a extensão de conhecimentos avaliados.

A terceira mudança foi quanto à forma de medir o desempenho dos alunos. Foi elaborada uma escala nacional de proficiência, que garantisse não só a comparabilidade entre as provas aplicadas em diferentes anos, como também entre as diferentes séries avaliadas.

Além das mudanças apontadas, o SAEB passa a incluir, a partir desse ciclo, os alunos da 3ª série do ensino médio e também as escolas privadas.

Com a sofisticação técnica que o SAEB adquiriu e com as dificuldades operacionais próprias de uma avaliação de porte nacional, o INEP decide que os serviços deveriam ser terceirizados para as fundações CESGRANRIO e Carlos Chagas (Gatti *et alii*, 1991).

Essa sistemática utilizada para o ciclo de 1995 recebeu alguns questionamentos. Entre eles a de que o processo de avaliação não acompanhou a descentralização proposta pela Portaria 1.795/94, o que poderia contribuir para a consolidação, no Brasil, de uma cultura de avaliação. Questionou-se também o fato de toda avaliação ter sido terceirizada, cabendo um papel menor ao INEP durante o processo.

No ciclo de 1997, o INEP volta a assumir um papel mais ativo na elaboração da avaliação, dando início a um processo de validação empírica dos itens utilizados nas provas. Depois de validados, eles passaram a compor o Banco Nacional de Itens. Além disso, o INEP elaborou as Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB, que serviriam de referência para a confecção dos itens das provas (Bonamino e Franco, 1999). A elaboração das Matrizes seguiu um processo similar ao utilizado na época dos primeiros estudos que deram origem ao SAEB em 1990, iniciando com uma ampla consulta nacional sobre os conteúdos praticados nas escolas de ensino fundamental e médio, incorporando a análise de professores,

pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área que se tornou objeto de conhecimento escolar (Brasil, 2002).

O ciclo de 1997 do SAEB pode ser considerado como o passo decisivo para a institucionalização da avaliação da educação básica no Brasil. A partir deste ciclo, poucas foram as modificações adotadas nos ciclos seguintes. Como inovação, ele trouxe a construção de uma escala de proficiência única para cada disciplina avaliada, permitindo assim a comparação entre os resultados obtidos pelo ciclo de 1995 do SAEB e abrindo a possibilidade de se fazer o mesmo com os próximos ciclos. Os serviços de impressão das provas, sua aplicação, correção e análise de dados continuam sendo terceirizados, e continuam assim até hoje.

Os ciclos seguintes trouxeram poucas alterações. Além das áreas de linguagem e matemática, que foram avaliadas em todos os ciclos, outras foram acrescentadas e retiradas ao longo dos diversos ciclos. A partir de 2001, essas áreas passaram a ser as únicas avaliadas.

Em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em função da ampla disseminação pelo MEC dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN. Para esta atualização, foi feita uma ampla consulta, repetindo os procedimentos usados em 1990 e 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 estados da federação, com representação de todas as regiões do país, que auxiliaram na comparação entre as Matrizes de 1999 e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais, envolvendo as mesmas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa.

Além dos testes, os professores, o diretor e também os alunos respondem a questionários individualizados, com o objetivo de identificar os chamados fatores associados, ou seja, aqueles fatores que teriam o poder de influir, tanto positiva, quanto negativamente, no desempenho dos alunos. Até 1995, as questões eram relativas apenas a variáveis intra-escolares. A partir desse ano foram introduzidas questões envolvendo características socioeconômicas e culturais e sobre os hábitos de estudo dos alunos. A partir daí, as variações ocorridas nos questionários foram pequenas.

A divulgação dos resultados é feita a partir da publicação de relatórios técnicos. Além disso, em todos os estados realizam-se reuniões envolvendo o INEP e as secretarias estaduais com o objetivo de discutir os resultados obtidos. Uma crítica recorrente que se faz ao SAEB refere-se à forma de divulgação dos resultados, tanto pela dificuldade de compreender como são feitas as análises e qual o real significado dos resultados apresentados. Mas elas não são privilégio do SAEB, já que em todos os países que desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação, críticas semelhantes são feitas.

Para o ciclo de 2005, o SAEB sofreu novas modificações, transformando-se em um sistema composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, que mantém a mesma característica e objetivos do SAEB, aplicado até 2003, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, para avaliar apenas as escolas públicas do ensino básico. Os objetivos gerais da ANRESC, foram definidos pela Portaria MEC nº 931, no seu artigo 1º, 2º:

- a) Avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global.
- b) Contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados.

- c) Concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e política estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.
- d) Oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede à qual pertencam.

O INEP regulamentou a portaria do MEC através da edição de duas portarias, definindo as regras para o ciclo de 2005. A Portaria INEP nº 89, de 25 de maio de 2005, regulamentou a sistemática da ANEB, sem modificações substantivas com relação aos procedimentos adotados até o ciclo de 2003 do SAEB. A Portaria INEP nº 69, de 4 de maio de 2005, regulamentou a ANRESC, determinando a realização da prova em todas as escolas públicas que estejam localizadas nas zonas urbanas e que possuam mais de 30 alunos matriculados. Os conteúdos avaliados na ANRESC envolvem somente os conhecimentos de Língua Portuguesa, e serão avaliados os alunos das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental regular. A Portaria determinou também que as escolas participantes recebam os resultados sob a forma de média geral da escola e sob a forma de percentual de estudantes por nível da escala de proficiência e habilidades do SAEB.

Paralelamente aos esforços do governo federal, foram realizadas diversas pesquisas em avaliação educacional por instituições federais e estaduais. Destacam-se: os estudos produzidos entre os anos de 1970 e 1980 pela Universidade Federal do Ceará; estudos produzidos pela Fundação Carlos Chagas, que também realizou as pesquisas *Avaliação da Jornada Única*, em 1992, e *Avaliação do Processo de Inovações no Ciclo Básico e seu Impacto sobre a Situação de Ensino/Aprendizagem na Região Metropolitana de São Paulo*, no período entre 1992 e 1994 (Vianna, 2005).

Instituíram-se também sistemas de avaliação em diversos estados, destacando-se: programa de avaliação do desempenho da Rede Pública Escolar do Estado de Pernambuco, de 1991; o programa de Avaliação das Escolas da Rede estadual de Ensino de Minas Gerais, de 1992, que deu origem ao Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE, existente desde 1999; o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP, iniciado em 1996 e em pleno funcionamento; na Bahia foi criada uma Agência de Avaliação reunindo diversos órgãos, entre eles a Secretaria Estadual de Educação e a Universidade Federal da Bahia, formando uma agência externa com o objetivo de conduzir o processo de avaliação; no Ceará, em 1992, foi criado um programa de Avaliação do rendimento Escolar dos Alunos de 4ª e 8ª séries, que em 2000 institucionalizou-se como Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará – SPAECE; o estado do Paraná instituiu em 1995 o Programa de Avaliação do Rendimento Escolar do Paraná; em Pernambuco os estudos sobre avaliação que se iniciaram ainda nos anos 80, levaram a criação em 2000 do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEPE (Vianna, 2005 e Bonamino *et al.*, 2004). Além desses, diversos municípios têm procurado desenvolver sistemas de avaliação que sigam o mesmo modelo adotado pelo SAEB.

Conclusões

As considerações delineadas nesse trabalho mostram que a institucionalização da avaliação como política de Estado resultou de um longo processo de estudos e de experiências concretas, desenvolvidas, tanto no Brasil, com em outros países.

As primeiras experiências ocorreram nos Estados Unidos, na década de 30, como um processo institucional a fim de buscar respostas sobre o desempenho dos alunos em um sistema educacional que se massificava. A avaliação vai se aprimorando, aos poucos, e acaba sendo incorporada e difundida por organismos multilaterais, entre eles a UNESCO. Essa organização vai influenciar a agenda educacional dos países, culminando com a Conferência de Educação para Todos, em Jontien, Tailândia, em 1990.

É importante destacar, que, contrariamente ao que tem se difundido, a avaliação externa no Brasil não teve início durante o governo FHC. Muito antes desse período, no início dos anos 80, diversos foram os estudos e pesquisas desenvolvidos pelo MEC e por entidades privadas, notadamente a Fundação Carlos Chagas. Foram estes estudos que formaram a base para a elaboração de um sistema de avaliação tão sofisticado como o SAEB. O que sim é verdade é que foi durante o governo FHC que a avaliação externa ganhou notoriedade e centralidade.

Bibliografia

- BARRETO, Elba S. de Sá; PINTO, Regina Pahim; MARTINS, Angela Maria, e DURAN, Marília C. Geraes (2001): "Avaliação na educação básica nos anos 90, segundo os periódicos acadêmicos", in *Cadernos de Pesquisa*, n.º 114, nov., pp. 49-88. Brasília, INEP.
- BONAMINO, Alicia, e FRANCO, Creso (1999): "Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB", in *Cadernos de Pesquisa*, n.º 108, novembro, pp. 101-132. São Paulo.
- BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia, e FRANCO, Creso (org.) (2004): *Avaliação da educação básica*. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio; São Paulo, Loyola.
- BRASIL (1986): *Programa de educação básica na região nordeste*. Brasília, MEC.
- (1992): *Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: ciclo 1990*. Brasília, INEP.
- (1993): *Plano decenal de Educação para Todos*. Brasília, MEC.
- (1994): *Projeto de educação básica para o nordeste. assinatura do acordo de empréstimo*. Brasília, MEC.
- (1995): *Relatório do 2.º ciclo do Sistema de Avaliação da Educação Básica SAEB – 1993*. Brasília, INEP.
- : Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília.
- (2001): Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação – PNE/MEC*. Brasília, INEP.
- SAEB 2001 (2002): *Novas perspectivas*. Brasília, INEP.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1999): "O INEP ontem e hoje". Disponível em <http://www.inep.gov.br/download/noticias/1999/inep%5Fontem%5Fe%5Fhoje.doc> Acessado em 01/11/2005. Palestra proferida no evento "Um olhar sobre Anísio". Rio de Janeiro.
- GATTI, Bernardete A.; VIANNA, Heraldo Marelím, e DAVIS, Cláudia (1991): "Problemas e impasses da avaliação de projetos e sistemas educacionais: dois estudos de caso", in *Avaliação Educacional*, jul-dez 1991, pp. 7-26. São Paulo.
- GOMES NETO, João Batista; HARBISON, Ralph W.; HANUSHEK e Eric A., LEITE, Hélio Raimundo (1994): *Educação rural: lições do EDURURAL*. São Paulo, EDUSP; Curitiba, CEFET-PR.
- GOMES NETO, João Batista, e ROSEMBERG, Lia (1995): "Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação", in *Aberto*, n.º 66, abr/jun. Brasília.
- IBGE (2003): *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, IBGE.
- KORTE, Robert C., e NASH, Beverly E. (1995): *Review of the Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)*. Brasília, 1995. Relatório apresentado ao INEP, jun.
- PESTANA, Maria Inês (1998): *O sistema de avaliação brasileiro*. Brasília, INEP, RBEP, vol. 79, n.º 191, pp. 65-73.

PILATTI, Orlando. (1994): "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB", in *Ensaio*, vol. 2, n.º 1, pp. 11-30, nov/dez. Rio de Janeiro.

PILATTI, Orlando, e Equipe do SAEB (1995): "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados", in *Série Documental: Avaliação*, n.º 1, mar. Brasília, INEP.

SANTORO, Mirtes M. Trigueiro (1998): "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Projeto SAEB: articulação entre políticas públicas nacionais 1988-1998". Dissertação de mestrado. Universidade Católica de Brasília. Brasília.

TYLER, Ralph (1981): Entrevista concedida a Jeri Ridings Nowakowski da Universidade de Michigan em Novembro de 1981. Disponível em <http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/ops/ops13.html> . Acessado em 16/08/2005.

VIANNA, Heraldo Marelim (1990): *Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1.º grau da rede pública: um estudo em 15 capitais e 24 cidades*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas.

— (2005): *Fundamentos de um programa de avaliação educacional*. Brasília, Líber Livro Editora.