

Financiamento Recente e Proficiência para o Ensino Médio no Estado do Pará

Antônio Cláudio Andrade dos Reis

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA – Brasil

Resumo

O artigo analisa a parceria público-privada estabelecida no Pacto pela Educação no estado do Pará, apontando as similitudes entre os sistemas de avaliação da educação básica nacional e local. Utilizou-se a metodologia quantiquantitativa com base em dados documentais e estatísticos. Constatou-se que o pacto condiciona o planejamento educacional a atender os interesses dos representantes do capital, com ofertas em seu cardápio de projetos, não alinhadas com a real necessidade da rede pública paraense. As evidências apresentadas nos resultados auferidos nos dois sistemas de avaliação analisados mostram que o nível de proficiência no ensino médio paraense é considerado estável desde 2014, o que leva a crer que, embora se tenha despendido um valor expressivo na implantação e manutenção do Sistema Paraense de Avaliação Educacional, sua necessidade é questionável.

Palavras-chave: **Parceria Público-Privada. Avaliação da Educação. Nível de Proficiência.**

Recent Funding and Proficiency for High School in the State of Pará

Abstract

The article analyzes the public-private partnership established in the Pact for Education in the state of Pará, pointing out the similarities between the national and local basic education assessment systems. Quanti-qualitative methodology was used based on documentary and statistical data. It was found that the pact conditions educational planning in meeting the interests of representatives of capital, with offers in its menu of projects, not aligned with the real needs of the public network in Pará. The evidence presented in the results obtained in the two evaluation systems analyzed show that the level of proficiency in secondary education in Pará is considered stable since 2014, which leads to the belief that, although a significant amount has been spent on the implementation and maintenance of the Pará System of Educational Assessment, its need is questionable.

Keywords: **Public-Private Partnership. Education Evaluation. Proficiency Level.**

Financiamiento Reciente y Competencia para la Escuela Secundaria en el Estado de Pará

Resumen

El artículo analiza la asociación público-privada establecida en el Pacto por la Educación en el estado de Pará, señalando las similitudes entre los sistemas de evaluación de la educación primaria nacional y local. Se utilizó la metodología cuantitativa-cualitativa basada en datos documentales y estadísticos. Se constató que el pacto condiciona la planificación educativa para atender los intereses de los representantes del capital, con ofertas en su menú de proyectos, no alineadas con la necesidad real de la red pública de Pará. Las evidencias presentadas en los resultados obtenidos en los dos sistemas de evaluación analizados muestran que el nivel de dominio en la educación secundaria de Pará se considera estable desde 2014, lo que lleva a creer que, aunque se haya gastado una cantidad significativa en la implementación y mantenimiento del Sistema de Evaluación Educativa de Pará, su necesidad es cuestionable.

Palabras-clave: **Asociación Público-Privada. Evaluación de la Educación. Nivel de Competencia.**

Introdução

O Pacto pela Educação no estado do Pará iniciou com o diagnóstico educacional realizado em 2012 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O quadro educacional no estado do Pará dizia-se preocupante, dramático, precário, colocando o estado entre as unidades da federação com os piores índices de desempenho educacional. A criticidade da educação básica estava na incapacidade do Estado de atender as demandas do mercado, o que causava, na visão neoliberal, um sério entrave ao processo de desenvolvimento social.

O desenho empresarial traçado para o Pacto pela Educação incluía entidades privadas através de convênio de cooperação técnica e financeira, celebrado entre o Estado do Pará, representado pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), e o Grupo de Parceiros Estratégicos do Pacto pela Educação (GPEP). Era o esforço integrado do terceiro setor, privilegiando programas e projetos advindos da esfera privada, ditos operacionalizáveis na rede pública estadual, com garantia de retorno financeiro. A educação pública mais uma vez como um grande “negócio”.

Embora a parceria público-privada galgasse alcançar uma evolução expressiva do Índice de Avaliação Estadual, tentando fazer do estado do Pará referência nacional na condução da gestão educacional, os resultados até então encontrados mostram uma situação de estabilidade, não justificando a grande monta investida na criação de um sistema próprio de avaliação da educação básica, ainda mais quando os resultados da avaliação nacional apresentam similitudes expressivas com os resultados locais.

Este artigo tem por objetivo analisar o impacto do volume financeiro empregado nas ações de avaliação da educação básica pela secretaria de educação do Estado do Pará, apontando sua relação com a avaliação nacional. Para tanto, foi estruturado em três partes: na primeira parte, faz-se uma discussão sobre a consolidação do Pacto pela Educação no Pará e a parceria público-privada; em seguida, os resultados locais e nacionais encontrados para o ensino médio paraense são analisados, identificando-se suas similitudes; na terceira parte apresentam-se as conclusões do estudo feito.

O Pacto pela Educação

O Pacto pela Educação no estado do Pará consolidou-se a partir do diagnóstico educacional realizado em 2012 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que retratou a educação básica no estado como preocupante, apresentando um quadro dramático, precário, posicionando o estado entre as unidades da federação com os piores índices de desempenho educacional. Os indicadores educacionais utilizados naquela ocasião justificavam, na análise de custo-benefício, que o governo paraense, com as devidas permissões do governo central, propusesse, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), organização financeira internacional, um expressivo empréstimo para a implantação do Programa de Melhoramento da Qualidade e Expansão de Cobertura da Educação Básica no estado do Pará. Segundo o Synergos¹ (2017), a criticidade da educação básica estava na

¹ Synergos é uma organização global sem fins lucrativos que reúne pessoas para resolver problemas complexos de pobreza. A *Synergos Consulting Services* oferece suporte consultivo para ajudar corporações, fundações e

incapacidade do estado de atender as demandas do mercado, o que causava, na visão neoliberal, um sério entrave ao processo de desenvolvimento social.

O sistema educacional do estado, entretanto, apresentava um dos piores desempenhos nacionais, mostrando-se incapaz de atender às demandas do mercado, constituindo-se em um verdadeiro entrave ao processo de desenvolvimento. A necessidade de se promover uma melhoria nos resultados educacionais era estratégica e urgente (SYNERGOS, 2017, p. 13).

O contrato 2933/OC-BR, como ficou conhecido, tinha a Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC) como órgão responsável pela execução do projeto, cujos objetivos gerais buscavam melhorar a qualidade da educação básica do estado, a partir de ações voltadas para o ensino e capacitação de professores, além do aperfeiçoamento do currículo e infraestrutura escolar. Os recursos financeiros para o conjunto de ações visando esses objetivos congregavam, além daqueles advindos do BID, uma contrapartida do governo do Pará, e investimentos oriundos do governo federal através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O montante resultante desse arranjo atingiu algo em torno de US\$ 351 milhões, o equivalente a R\$ 1,8 bilhões na cotação do dólar em julho de 2020.

Embora o contrato com o BID tenha sido celebrado em 2013 e com prazo de amortização em 25 anos, apenas em 2015, dois anos depois, é que a SEDUC constituiu definitivamente uma unidade responsável pela gestão do projeto.

A partir de 2015, com a necessidade de evoluir a execução físico-financeira o Escritório de Projetos (criado em 2013) passou a se dedicar exclusivamente à gestão do programa, cumprindo as determinações do BID. Somente em meados de 2015 é que a secretaria efetivamente passou a constituir uma Unidade de Gestão do Projeto, com autonomia, capacidade e equipe suficiente (PARÁ, 2018, p. 18).

A SEDUC não se encontrava preparada para receber tamanho desafio, foram praticamente dois anos para que uma unidade de gestão fosse formada, com equipe capacitada suficientemente para implementar o projeto. Segundo o Tribunal de Contas do Estado (TCE), a estruturação do Escritório de Projetos demorou a acontecer, comprometendo as operações do programa durante esse período. Uma dessas operações desfavoráveis foi a não aquisição, para o exercício de 2014, de ferramenta de extração dos dados do SIAFEM² e de geração de relatórios financeiros e orçamentários, o que contrariava o item “c” da Cláusula 3.02 do Contrato de Empréstimo, e representou um risco às demonstrações financeiras elaboradas pela SEDUC (TCE, 2014).

A necessária qualificação técnica apontava para o que mais tarde foi incluso como componente do projeto, isto é, uma ampla qualificação funcional do quadro técnico e de gestores internos à SEDUC. Na avaliação do BID, quanto à situação da Secretaria de Educação, é possível ver no contrato de financiamento que, segundo o banco,

A SEDUC não dispõe de pessoal qualificado para analisar seus resultados nem para dar orientações a municípios e escolas de como melhorar o rendimento de seus alunos. Definitivamente não se conta com sistemas e práticas que deem conta das diversas

organizações sem fins lucrativos a alcançar crescimento sustentável e impacto social. Disponível em: <https://www.synergos.org/about>. Acesso em: 02 ago. 2021.

² O SIAFEM é um sistema que processa, com auxílio da teleinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

dimensões do processo educativo como matrícula, assistência de alunos e professores, condições infraestruturais, e menos ainda que dialogue com os indicadores de desempenho e seu uso como ferramentas de gestão (BID, 2013, p. 3, tradução nossa).

A SEDUC simplesmente não existia. Não possuía pessoal qualificado, nem tampouco sistemas informativos que dessem conta do básico, como matrículas e outras dimensões do processo educativo, além de não ter capacidade para solucionar problemas infraestruturais e de gestão nas escolas. Segundo o Synergos (2017), eram graves e muitos os problemas nos sistemas educacionais, sobretudo relacionados a: (i) baixa qualificação dos profissionais de educação (diretores, coordenadores, professores e pessoal de apoio); (ii) necessidade de recuperação de grande parte da rede física das escolas; (iii) gestão ineficiente na rede educacional (sistema e escolas), com pessoal não qualificado, ausência de ferramentas gerenciais; (iv) limitação de recursos didáticos; e (v) baixa cobertura da educação infantil, no ensino médio e na educação profissional.

É característico da ideologia neoliberal trazer à tona o caráter do descrédito, da ruína para inflamar suas intenções de favorecimento ao setor privado na parceria público-privado. Por outro lado, visivelmente, tem-se o governo local pactuando com a disseminação contraditória da máxima da inoperância da gestão pública, na gestão do ensino, privilegiando ações privadas.

Em 2016, com intuito de dar vazão às aquisições do programa – a fim de impulsionar a sua execução – foi contratada uma unidade de apoio ao gerenciamento, por meio do processo chamado de Seleção Baseada em Qualidade (SQB), denominada Consórcio Pro-Educação, formada por três empresas: **Herckenhoff & Prates**, com ênfase em monitoramento e avaliação, desenvolve e executa projetos e programas nas áreas social, ambiental, educacional e áreas correlatas. A **Agenda Pública**, por sua vez, é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que trabalha para aprimorar a gestão pública e a governança democrática, com foco em mobilização. A **Tractebel Engineering LTDA**, por fim, é uma empresa global, especializada em serviços de engenharia, com mais de 150 anos de experiência, responsável por auxiliar a execução de uma das frentes mais robustas do programa (PARÁ, 2018, p. 17).

O desenho empresarial do Pacto pela Educação incluía outras entidades privadas, materializado através de convênio de cooperação técnica e financeira, celebrado entre o Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), e o Grupo de Parceiros Estratégicos do Pacto pela Educação (GPEP), com suas organizações, dentre elas a Fundação Vale; Instituto Natura; Instituto Synergos; Tora Brasil (QUEIROZ, 2019, p. 25). Para o GPEP, a questão educacional no estado do Pará era um problema social complexo que afetava diferentes setores, atores sociais e sobre o qual havia certa urgência de enfrentamento, circunstâncias que, segundo o grupo de parceiros, era propícia para que se criasse uma parceria multisetorial.

Uma das ações iniciais do Pacto pela Educação foi a mobilização de parcerias e de liderança. A primeira onda de mobilização, chamada de círculo inicial de parceiros, objetivou a formação do GPEP e tinha como objetivo principal garantir os recursos necessários para a atuação do Synergos como Organização Estruturante do Pacto. As funções estruturantes tinham um custo, o que levou à mobilização de parceiros financeiros interessados. Os primeiros parceiros mobilizados para constituir o círculo inicial foram os institutos e as fundações empresariais – Instituto Unibanco, Instituto Natura, Fundação Itaú Social, Itaú BBA,

Fundação Telefônica e Fundação Vale –, para que, na condição de parceiros financeiros, pudessem garantir os recursos necessários à atuação do Synergos como Organização Estruturante do Pacto (SYNERGOS, 2017, p. 17).

O GPEP tinha também a função de mobilizar outros parceiros do setor privado que pudessem se envolver na iniciativa, tanto como parceiros financeiros, quanto como parceiros programáticos, técnicos, de governança ou de gestão. Este grupo, com algumas alterações, apoiou o processo de construção e implantação do Pacto, contribuindo com uma cota anual para o Fundo de Sustentabilidade do Pacto (FSP) (SYNERGOS, 2017, p. 18).

Chama atenção a adesão de parceiros financeiros no início de um programa de US\$ 351 milhões para dar suporte à atuação do Synergos, bem como na construção e efetivação do pacto, inclusive com a criação de um Fundo de Sustentabilidade do Pacto (FSP), para financiar a atuação do GPEP, contribuindo para sua autonomia em relação aos diferentes níveis de governo, garantindo a continuidade das ações de apoio, mesmo diante de mudanças de administração.

As instituições parceiras contribuíam de forma sistemática com o Pacto, eram parceiros técnicos ou parceiros do sistema de governança. Por outro lado, as instituições apoiadoras, também membros do GPEP, contribuíam com iniciativas de investimento e responsabilidade social, como também alocavam recursos financeiros para a realização das Ações Estratégicas de Apoio ao Pacto, através de cotas de contribuição anual para o Fundo de Sustentabilidade do Pacto.

As empresas parceiras, associadas ao GPEP, poderiam auferir ganhos como: i) desfrutar da possibilidade de contribuir estrategicamente e com efetividade (impacto), para o aumento do capital humano do estado do Pará; ii) contribuir para a diminuição dos fatores antieconômicos ligados aos maus resultados educacionais, como o aumento da pobreza, da desigualdade, de atividades marginais e da violência; iii) fortalecer suas relações com as políticas públicas, principalmente por meio da participação em Comitês de diferentes níveis. A rede GPEP propiciava o estabelecimento e o fortalecimento de relações com outras empresas-membro, por meio da realização de reuniões de acompanhamento e troca de experiências e de um Seminário Anual.

Todos os membros do GPEP poderiam contar com o apoio técnico para diferentes formas de investimento social na área da educação, bem como com assessoria para o desenvolvimento de um programa de voluntariado empresarial. E não menos importante era o reconhecimento da empresa como socialmente responsável, o que contribuía para o aumento do valor da marca. Esse reconhecimento público se dava por meio do Selo de Empresa Parceira do Pacto pela Educação do Pará, oferecido pelo GPEP aos membros que se comprometiam com contribuições específicas, por meio do Termo de Adesão ao Pacto.

O Programa de Melhoria da Qualidade e Expansão da Cobertura da Educação Básica no estado do Pará, o pacto pela educação, possuía quatro componentes principais que guiavam toda ordem de desembolso dos recursos do BID e da contrapartida do governo local: – componente 1: expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura da educação básica e profissional, contemplando os investimentos em infraestrutura e no Sistema Educacional Interativo (SEI), que visava levar o ensino médio regular às comunidades rurais. Previam-se: 32 unidades educativas e 358 ações de reforma e ampliação. – componente 2: melhoria da progressão, conclusão e qualidade da educação básica, contemplando a melhoria da

progressão, conclusão e qualidade da educação básica. Comportava seis projetos educacionais: Aprender Mais; CEFOR; Escolas em tempo integral; Mundiar; Jovem de futuro e Google na educação no Pará. – componente 3: gestão, monitoramento e avaliação, visava fortalecer a eficácia da gestão, monitoramento e avaliação por parte da SEDUC, em relação ao sistema educacional, criação do Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SisPAE) e contratação da Falconi³ Educação Consultoria. – componente 4: administração do programa, apoio à sua execução.

O custo total do Projeto alcançou a cifra de US\$ 351.460.000,00 (Trezentos e cinquenta e um milhões quatrocentos e sessenta mil dólares). Desse montante, US\$ 200.810.000,00 (duzentos milhões, oitocentos e dez mil dólares), ou seja, 57% do custo do projeto foi financiado com recursos do capital ordinário do BID e US\$ 150.650.000,00 (cento e cinquenta milhões seiscentos e cinquenta mil dólares), 43% do custo do projeto, foram aportados com recursos de contrapartida local, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Custo Total do Pacto Pela Educação (US\$ MIL)

Descrição	BID	Local	Total	%
Componente 1: Expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura de educação básica e profissional.	123.079,00	95.664,00	218.743,00	62,2
Componente 2: Melhoria da progressão, conclusão e qualidade da educação básica.	48.019,00	37.247,00	85.266,00	24,3
Componente 3: Gestão e monitoramento da rede escolar e avaliação	19.907,00	15.339,00	35.246,00	10,0
Componente 4: Gestão do Projeto	5.805,00		5.805,00	1,7
Contingência	4.000,00	2.400,00	6.400,00	1,8
Total	200.810,00	150.650,00	351.460,00	100,0

Fonte: BID (2013).

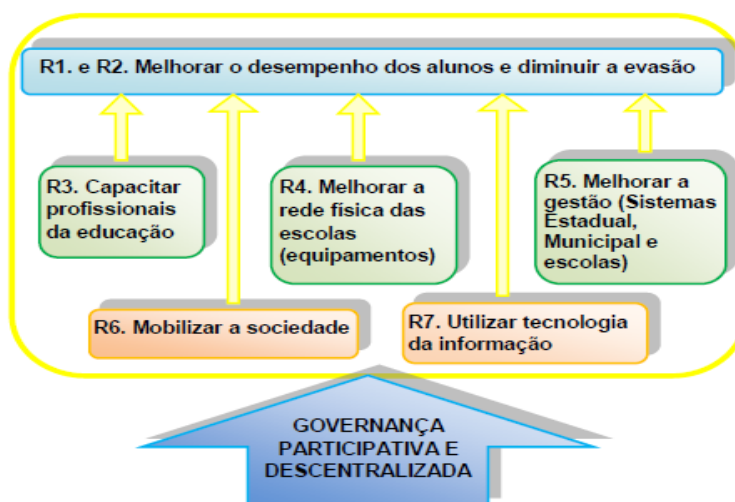
Para o componente 1, 52,0% dos recursos estavam destinados à construção e ampliação de unidades de ensino, incluso aqui a reforma do prédio central da SEDUC. Outros 10,0% dos recursos serviriam para as aquisições de terrenos, equipamentos e mobiliários. No componente 2, 0,3% estavam destinados às consultorias para desenvolvimento de projetos e capacitação de profissionais, 24% para formação de profissionais da educação básica e aprimoramento em gestão escolar, reforço, coordenação. No componente 3, 8,4% estavam destinados a consultorias, avaliação e gestão, 1,6% para aquisição de equipamentos. Os recursos no componente 4, 1,7% do total, estavam destinados à gestão do programa. Do total de recursos, 86,5% (R\$ 1.574.766.620,00 na cotação do dólar em julho de 2020) estavam destinados aos componentes 1 e 2, portanto, a expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura de educação básica e profissional e ainda a melhoria da progressão, conclusão e qualidade da educação básica, representavam os principais focos do programa.

A grande meta do Plano Estratégico do Pacto pela educação do Pará era aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em todos os níveis, ensino fundamental e ensino médio, num período de 5 anos, isto é, 2012 a 2017. O aumento do desempenho na avaliação em larga escala pressupõe redução nas taxas de reprovação e

³ A missão da FALCONI, segundo consta em seu portfólio, é ajudar as organizações a construir resultados *excepcionais* pelo aperfeiçoamento de seu sistema de gestão. O projeto, realizado em 2016 junto à Secretaria de Educação do Estado do Pará, teve como objetivo o direcionamento estratégico da secretaria, contemplando a definição da identidade organizacional, as metas globais e as ações estratégicas prioritárias no horizonte de cinco anos.

abandono. E, para melhorar o desempenho dos alunos e diminuir a evasão e reprovação, cinco outros resultados, componentes da chamada governança participativa e descentralizada, deveriam ser atingidos preliminarmente, conforme a Figura 1, a seguir:

Figura 1 – Os 7 (sete) Resultados do PACTO



Fonte: Synergos (2017).

A busca pelos 7 resultados estava atrelada às expertises atribuídas a um conjunto de parceiros privados em determinadas ações, constantes do chamado “Cardápio de Projetos”, que elencava a oferta de iniciativas privadas para a melhoria da qualidade da educação básica no estado do Pará.

Os projetos e iniciativas que apresentamos neste ‘cardápio’ foram cuidadosamente selecionados visando o alcance dos 7 Resultados do Pacto pela Educação do Pará. Todos e cada um deles, a partir de seu enfoque, objetivam melhorar os resultados educacionais de alunos, profissionais e redes de ensino. Esperamos que este material possa servir de guia na importante escolha de iniciativas que contribuam consistentemente para os investimentos em sua rede de ensino (SYNERGOS, 2016, p. 2).

Os parceiros que aderiram ao GPEP, e, portanto, ao Pacto, não intencionavam tão somente o selo de empresa parceira do Pacto pela educação no estado do Pará ou no aumento do valor de sua marca. Havia um contrato de empréstimo celebrado no dia 16 de dezembro de 2013 entre o Estado do Pará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a garantia da República Federativa do Brasil, da ordem de US\$ 200.810.000,00, para cooperar na execução de um programa que objetivava a melhoria da qualidade e expansão da cobertura da educação básica no estado. A totalização dos recursos, somados os US\$ 150.650.000,00 de contrapartida local, de US\$ 351.460.000,00, foi suficiente para chamar a atenção dos parceiros para galgar retornos financeiros substantivos na parceria público-privada, tendo a educação como um grande negócio.

No “cardápio”, apenas para citar alguns projetos, constavam para o resultado 1: Projeto Trilhas do Instituto Natura, Projetos do Instituto Brasil Solidário, Projeto Todos Aprendem do Instituto ABCD; para o resultado 2: Programa de Educação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, Projeto Coordenação de pais, da Fundação Itaú Social (FIS), Projeto com.domínio digital (CDD), do Instituto Aliança, O programa Amigos do Zippy, da Associação pela Saúde Emocional da Criança (ASEC) Brasil; para o resultado 3: Escola Rural Conectada

da Fundação Telefônica Vivo e, para o resultado 5: Sistema de Reconhecimento do Pacto pela Educação do Pará do Instituto Synergos, e a Plataforma Conviva Educação, cujos parceiros são: Fundação Itaú Social; Fundação Lemann; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Fundação Roberto Marinho; Fundação SM; Fundação Telefônica Vivo; Fundação Victor Civita; Instituto C&A; Instituto Natura; Itaú BBA e Movimento Todos pela Educação.

Segundo o Synergos (2017), o pacto pela educação no estado do Pará se constituía em um esforço integrado de diferentes setores e níveis de governo, da sociedade Civil (fundações/ONGs e demais organizações sociais), da iniciativa privada e de organismos internacionais (BID, Synergos), “liderado” pelo governo do estado do Pará, em torno do objetivo de: aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Pretendia-se, com o pacto, fazer do Pará referência nacional na transformação da qualidade da educação básica pública. Era o esforço integrado do terceiro setor, privilegiando programas e projetos advindos da esfera privada, potencialmente operacionalizáveis na rede pública estadual com retorno financeiro garantido, ou seja, a educação pública como um grande ‘negócio’.

O ‘Pacto Pela Educação do Pará’ é o guarda-chuva destinado a integrar todos os programas e projetos oriundos dos representantes do empresariado, nas políticas da educação básica operacionalizadas na rede pública estadual de ensino do Pará. O Decreto nº 694/2013 instituiu o Comitê de Governança Estadual e os Comitês de Governança Regionais do Pacto Pela Educação visando assegurar a sustentação política e operacional das ações educacionais, com a participação de entidades do terceiro setor (GOMES; MARTINS; SILVA; QUEIROZ, 2019, p. 6).

Proficiência para o Ensino Médio

Aumentar em 30% o IDEB e fazer do Pará referência nacional na transformação da qualidade da educação básica pública remete ao que Santos (2013) chama de educação indicista, uma educação planejada nos gabinetes dos organismos internacionais, que apoia as estratégias disseminadas por grupos vinculados à classe dominante, na tentativa de convencer que a única alternativa possível, para a melhoria da qualidade da educação básica nas redes públicas, é estimular a gestão escolar orientada para a obtenção de resultados quantitativos.

Segundo a nota técnica nº 2 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que versa sobre a metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias, a meta final para o IDEB Brasil, nota 6 em uma escala de 0 a 10, será alcançada em 2021. Para Soares e Xavier (2013), essa nota 6-seria o valor equivalente que o IDEB deveria ter se os alunos brasileiros estivessem todos no nível 3 do *Programme for International Student Assessment* (PISA) e o indicador de rendimento fosse fixado em 0,96 (uma aprovação em torno de 96%). A interpretação comum de uma nota 6 no IDEB remete à ideia equivocada de uma escola de “primeiro mundo”. O desempenho do Brasil, pela ótica do contínuo de aprendizagens deficientes, não pode ser comparado aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Existem fatores históricos que devem ser considerados nessa comparação. Avaliações como o Pisa precisam ser melhor contextualizadas, pois colocam, lado a lado, países, processos, sistemas, públicos, realidades muito diferentes. O Brasil, que não investiu em educação durante muito tempo, e conta com grande contingente de analfabetos e baixa escolaridade de níveis médio e superior, não pode ser comparado a nações que há mais de dois séculos não apresentam analfabetismo.

Considere-se que o investimento na educação é insuficiente para a necessidade da população e que há significativa demanda a ser suprida, fruto de tempos em que a área não foi assunto prioritário no País.

A nota esclarece ainda que para projetar as trajetórias esperadas pelo IDEB ao longo do tempo devem-se aceitar três premissas básicas: i) as trajetórias do IDEB com comportamento de uma função logística; ii) as trajetórias do IDEB por rede de ensino contribuindo para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional; iii) o esforço de cada rede de ensino, estadual ou municipal, para que o Brasil alcance a meta estipulada.

Portanto, não se trata tão somente de arbitrar um percentual de crescimento a partir de um nível de proficiência observado. Aumentar o IDEB na rede estadual de ensino no Pará (em 30%), onde prevalece o ensino médio, requer um esforço expressivo para que se atinja tal objetivo.

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 205).

Evidencia-se, assim, que o exame da realidade educacional, com seus diferentes atores individuais e institucionais, deve caminhar por diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2005, p. 3).

A análise da qualidade da educação deve, portanto, dar-se em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícita múltiplas significações dentre as várias perspectivas que delimitam dimensões comuns.

Não há critérios claros, objetivos e aceitos pela comunidade científica que nos permitam fazer tal medição (CABRITO, 2009). Portanto, mensurar a qualidade da educação é de uma complexidade tamanha, isso porque são muitos os fatores que condicionam os processos sociais e individuais, como é o caso da aprendizagem.

A avaliação dessa qualidade liga-se, portanto, aos processos que levam à mudança material das instituições, dos professores, dos alunos. Processos estatisticamente padronizados constituem apenas um aspecto micro no cenário complexo da qualidade educacional.

No relatório de gerenciamento do BID⁴, relativo a 2018, é possível identificar as metas estabelecidas para os resultados na avaliação padronizada do ensino médio, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática (Tabela 1).

⁴ BID - PMR Operational Report, Second period Jan-Dec 2018.

Tabela 1 – Estado do Pará: Metas estabelecidas para o Ensino Médio - 2020

Indicador	Meta 2020	Nota Média padronizada (estimada) (1)
Indicador 1.3 Melhorar os resultados da Prova Brasil (2017) do Ensino médio: Português.	278,05	4,8
Indicador 1.6 - Melhorar os resultados da Prova Brasil (2017) do Ensino médio: Matemática.	286,00	4,9

(1) Estimativas realizadas conforme Soares e Xavier (2013 p. 907).

Fonte: BID (2018).

Considerando os níveis de proficiência para as disciplinas, organizados pelo Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SisPAE), a meta era aumentar o IDEB em 30% em cinco anos, 2012 a 2017. No entanto, atrasos ocorreram, motivando novas metas de proficiência para 2020.

As metas estabelecidas para 2020, descritas na Tabela 1, posicionam o ensino médio paraense no nível básico de proficiência. Nesse nível os alunos, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, possuem um domínio mínimo dos conteúdos, habilidades e competências desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram. As metas estabelecidas, portanto, não consideraram suplantando o nível básico, ou seja, optou-se por um alto investimento, através do Pacto pela Educação no Pará, mas não se levou em consideração avançar para o nível de proficiência acima do básico (nível adequado – Tabela 2). O ensino médio paraense permanece no mesmo nível de proficiência desde o início do SisPAE, em 2013, o que retrata uma situação de inércia nesse nível de ensino.

Outro ponto importante é que o SisPAE, na construção das matrizes de referências para a avaliação, teve por base os parâmetros curriculares nacionais e as matrizes de avaliação da educação básica, utilizadas pelo INEP/MEC⁵. Essa utilização visou garantir a apresentação dos resultados do SisPAE na mesma escala de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)/Prova Brasil (Tabela 2). Observa-se que as escalas de proficiência do SAEB estão contempladas nas escalas do SisPAE, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, o que denota que os dois instrumentos de mensuração guardam alta simetria em suas matrizes de referência.

Tabela 2 – Estado do Pará: SisPAE/SAEB Níveis de Proficiência 3ª série Ensino Médio

Descrição/Níveis SisPAE	Descrição/Níveis SAEB	Língua Portuguesa (escala)		Matemática (escala)	
		SisPAE	SAEB	SisPAE	SAEB
Abaixo do Básico	Nível 1	< 250	>=225 a <250	< 275	>=225 a <250
Básico	Nível 2	250 a < 300	>=250 a <275	275 a < 350	>=250 a <275
	Nível 3		>=275 a <300		>=275 a <300
Adequado	Nível 4	300 a < 375	>=300 a < 325	350 a < 400	>=300 a < 325
	Nível 5		>=325 a <350		>=325 a <350
	Nível 6		>=350 a <375		>=350 a <375
Avançado	Nível 7	>=375	>=375 a <400	>= 400	>=375 a <400

Fonte: Revista Pedagógica \ SisPAE 2016, INEP/MEC/SAEB.

Considerando cada nível de proficiência, é possível identificar que não há diferença substancial entre uma medição e a outra. O nível 1 do SAEB é o mesmo Abaixo do Básico do SisPAE, os níveis 2 e 3 do SAEB estão contemplados no nível básico do SisPAE, e assim

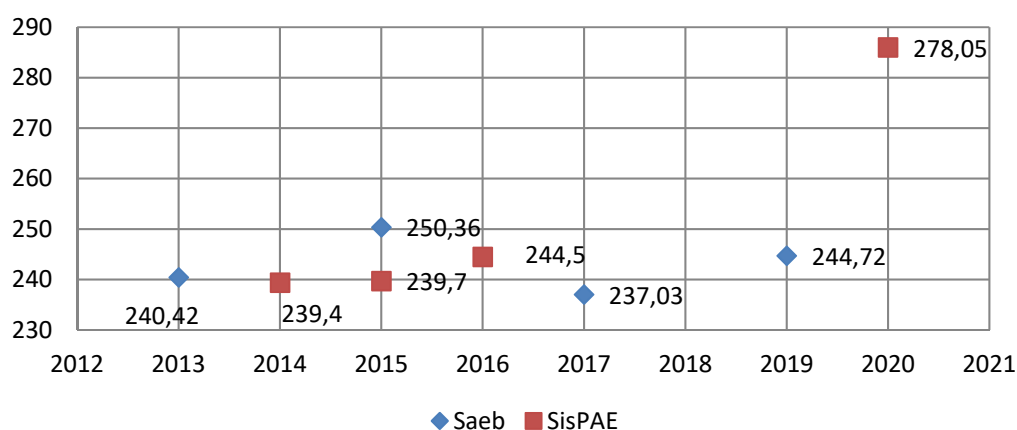
⁵ Com o Pacto, foi implantado também o Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SisPAE) de caráter anual e com alto grau de comparabilidade com o sistema nacional. Ele foi implantado de forma experimental em 2013 e vem ganhando consistência a partir de 2014 (SYNERGOS, 2017, p. 137).

sucessivamente. O SisPAE, no entanto, considera os anos pares na sua série temporal, enquanto o SAEB considera os anos ímpares. Sob essa ótica, não se justifica um investimento da ordem de US\$ 25.792.000,00 na construção de uma avaliação padronizada de tamanha grandeza e sua manutenção bienal, dado que o SAEB, embora em anos ímpares, já possibilitaria as sinalizações da situação do ensino médio paraense, suas análises e planejamento da rede estadual de ensino.

Com um aporte de US\$ 25.792.000,00, o componente 3 visa fortalecer a eficácia da gestão, monitoramento e avaliação, por parte da SEDUC, em relação ao sistema educacional. No âmbito deste componente foi criado o SisPAE (Sistema Paraense de Avaliação Educacional), sistema que permite a aplicação de avaliação e larga escala no contexto censitário do Estado do Pará (PARÁ, 2018, p. 19).

A situação fica bem mais evidente quando estabelecida comparação entre os resultados do SAEB e SisPAE para o ensino médio. Em Língua Portuguesa, observa-se que os resultados advindos do SAEB são superiores àqueles apresentados pelo SisPAE (Gráfico 1). Todos os resultados no sistema paraense estão no nível abaixo do básico. Ao longo do tempo, segundo essa avaliação, o ensino médio paraense não atinge níveis de proficiência mais elevados, apesar do investimento financeiro na rede estadual. Em 2015 e 2019 os resultados da avaliação nacional (SAEB) posicionam-se como pertencentes ao nível básico de proficiência na escala SisPAE, embora não muito distante do limite superior do intervalo no nível 1. O que significa que, pelo lado do SisPAE, o alcance dos alunos, dentro da classificação e descrição dos níveis de proficiência em Língua Portuguesa, é insuficiente, pois demonstram fraco domínio dos conteúdos, das habilidades e das competências desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram. Pelo lado do SAEB, os estudantes provavelmente são capazes de: identificar elementos da narrativa em história em quadrinhos, reconhecer a finalidade de recurso gráfico em artigos, reconhecer a relação de causa e consequência em lendas, inferir o sentido de palavra em letras de música e reportagens, o que também é insuficiente para o 3º ano do ensino médio. Um ponto destoante em relação à série temporal em Língua Portuguesa é a meta em 2020 de um nível de proficiência 286,0, completamente atípico ao normal da série que se situa, desde 2013, entre 230,0 e 250,5, isso considerando apenas os intervalos de tempo comparáveis entre as duas medições.

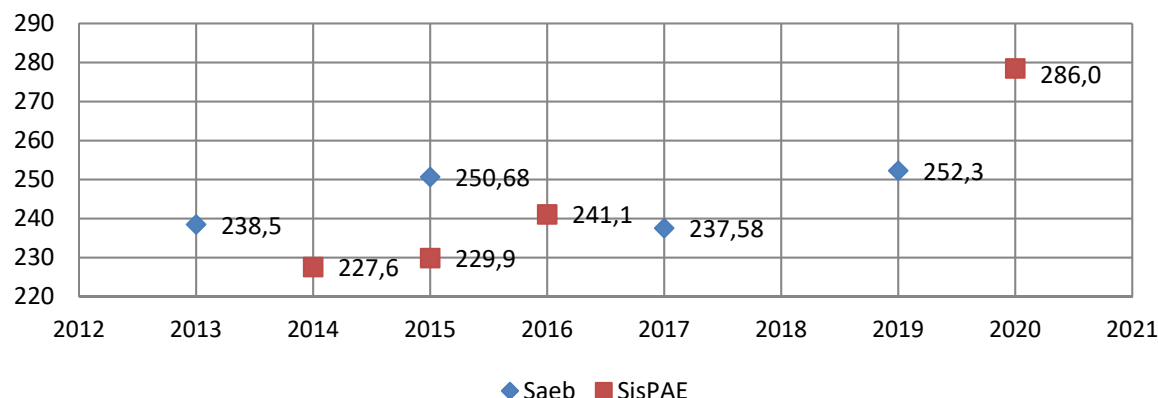
Gráfico 1 – Estado do Pará, Ensino Médio, Resultados em Língua Portuguesa no SAEB e SisPAE 2013-16/2019



Fonte: SEDUC/SisPAE, MEC/INEP/SAEB.

A situação para a disciplina Matemática não difere substancialmente da apresentada em Língua Portuguesa (Gráfico 2). O comportamento linear das médias de proficiência estende-se entre 225,0 e 253,0, atípica para 2020, que obedece a meta estipulada pelo BID em 278,5.

Gráfico 2 – Estado do Pará, Ensino Médio, Resultados em Matemática no SAEB e SisPAE 2013-16/2019



Fonte: SEDUC/SisPAE, MEC/INEP/SAEB.

Considerações Finais

Quando se fala em qualidade da educação, pressupõe-se produzir avaliações sobre os alunos, os professores, o ensino, a escola ou o sistema educacional, sem que existam valores padronizados em relação aos quais se possam proceder comparações, exatamente pela natureza subjetiva do que é educar (CABRITO, 2009, p. 183). Dessa forma, mensurar a qualidade da educação é de uma complexidade tamanha tendo em vista os muitos fatores que condicionam processos sociais e individuais como é a aprendizagem.

Compreender os elementos objetivos e subjetivos do fenômeno educacional em suas múltiplas dimensões implica, necessariamente, na formatação da avaliação da qualidade dessa educação. Não basta para esse fim somente delimitações numéricas constantes em modelos estatísticos determinados; os recortes qualitativos são necessários na avaliação educacional, uma vez que não é suficiente avaliar a escola/educando somente pelo que efetivamente produz, seu desempenho intelectual, mensurado através da aplicação de testes psicométricos padronizados, dado que “[...] os resultados da aprendizagem dizem respeito não só à dimensão cognitiva, mas, também, às dimensões afetivas, estéticas, éticas, físicas” (LIBÂNEO, 2004, p. 64). É importante considerar, em um sistema de avaliação, o multiculturalismo e a diversidade dos alunos que frequentam a rede pública de ensino.

É preciso investigar as práticas pedagógicas e as demais relações sociais que acontecem no dia a dia da escola, de modo a entender seus entraves, considerar suas virtudes e avaliar suas potencialidades. E mais, conhecer a opinião dos atores internos à escola, os professores, alunos, pais, direção e demais funcionários.

Para Zukowsky-Tavares (2013, p. 58), o exame é tão somente um instrumento que transparece aos agentes educacionais certas esperanças de melhorar a educação. Para a autora existe uma relação simétrica entre sistema de exames e sistema de ensino, condicionada por um falso princípio de que um melhor sistema de exame garante melhor

sistema de ensino, o exame nada mais é do que um dos efeitos das concepções sobre aprendizagem, não um propulsor que transforma o ensino.

A avaliação por si só não se restringe a um processo de medida, pois abrange muitos outros contextos. Portanto, medir não é avaliar completamente um determinado processo, e essa é a principal crítica ao SAEB como elemento constituinte do IDEB.

A avaliação da educação básica paraense, por guardar uma estreita relação com o modelo desenvolvido e implementado no SAEB, também está condicionada a uma medição meramente unidimensional, carecendo de complementações no sentido de dilatar o seu alcance enquanto sistema de avaliação.

Na comparação dos resultados encontrados, tanto na avaliação nacional quanto na avaliação do estado do Pará, verifica-se uma grande similitude, o que leva a crer que, embora se tenha despendido um valor significativo na implantação do Sistema Paraense de Avaliação Educacional, com testagem-piloto em 2013 e agora partindo para uma nova testagem em 2020, sua necessidade é questionável.

As evidências apresentadas nos resultados auferidos nos dois sistemas analisados apontam que o nível de proficiência no ensino médio paraense é considerado estável desde 2014 e as metas estabelecidas para 2020 retratam um desnível substancial, considerando o comportamento médio dos níveis de proficiência observados.

Finalmente, deve-se observar a importância de considerar em estudos futuros sobre avaliação escolar as categorias multiculturalismo e a diversidade dos alunos que frequentam a rede pública de ensino, como também as práticas pedagógicas e demais relações sociais que acontecem no ambiente escolar, de modo a entender seus entraves, suas virtudes e potencialidades. Considere-se também conhecer, como já mencionado, a opinião dos atores internos à escola.

Referências

BID. Inter-American Development Bank. **Program to Improve Quality and Expand Coverage of Basic Education in the of Pará**. Washington, D.C., 2013.

BID. Inter-American Development Bank. **PMR Operational Report**, Second period. Jan./Dec. Washington, D.C., 2018.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a Qualidade em Educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê?, **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições**. Brasília: INEP/MEC, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, maio/ago. 2009.

GOMES, Albiane Oliveira; MARTINS, Áurea Peniche; SILVA, Érbio dos Santos; QUEIROZ, Luiz Miguel Galvão. O Terceiro setor na promoção da política educacional no Pacto pela Educação do Pará. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, UFMA, São Luís. **Anais [...]**. São Luís, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

MEC. Ministério da Educação; INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica nº 2**: Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias. Brasília, 2005.

PARÁ. Secretaria de Estado de Educação; SISPAE. Sistema Paraense de Avaliação Educacional. **Revista Pedagógica – Ensino Médio**, Língua Portuguesa e Matemática, Belém, 2016.

PARÁ. Secretaria de Estado de Educação. **Memorial SEDUC 2011 – 2018**. Belém, 2018.

QUEIROZ, Luiz Miguel Galvão. **Políticas Educacionais e Terceiro Setor: O Pacto Pela Educação do Pará**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Parcerias público-privadas e gestão escolar pública. **Revista Cocar**, Belém, v. 7, n. 14, p. 66-72, ago./dez. 2013.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, 2013. ISSN 1678-4626.

SYNERGOS. **Cardápio de Projetos**. 7 Resultados do Pacto pela Educação do Pará. New York, 2016.

SYNERGOS. **Pacto pela Educação no Pará**. Relato e avaliação 2012 a 2017. New York, 2017.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Relatório do Auditor Independente, Contrato de Empréstimo BID 2933/OC-BR Projeto de Melhoria da Qualidade e Expansão da Cobertura da Educação Básica do Estado do Pará**. Demonstrações Financeiras de 2014. Belém, 2014.

ZUKOWSKY-TAVARES, Cristina. 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.

Antônio Cláudio Andrade dos Reis é doutor em Educação na linha de Políticas Públicas Educacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (ICED/UFGPA 2019). Atualmente é Professor do Magistério Superior no ICED/ UFGPA.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1305-9469>

E-mail: aclaudioreis@yahoo.com.br

Recebido em 25 de janeiro de 2021

Aprovado 24 de fevereiro de 2022