

AVALIAÇÃO EDUCACIONAL BÁSICA: POR ENTRE ALGUNS PROJETOS QUE TECEM A HISTÓRIA E OS CAMINHOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

BASIC EDUCATIONAL EVALUATION: LOOKING INTO SOME PROJECTS THAT MAKE THE HISTORY AND THE PATHS OF INSTITUTIONALISATION

EVALUACIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA: ENTRE ALGUNOS PROYECTOS QUE TRAMAN LA HISTORIA Y LOS CAMINOS DE LA INSTITUCIONALIZACION

Dalva Carolina de Menezes Yazbeck (Lola Yazbeck)

Pós-doutorado na École de Hautes Études em Ciências Sociais/Paris.

Professora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

• Resumo

Um dos temas presentes na agenda das discussões sobre as políticas públicas educacionais, sem dúvida tem sido a que diz respeito à avaliação educacional em quaisquer dos níveis de ensino. Este artigo, ao recuperar a história da avaliação educacional básica no Brasil através de alguns projetos que foram implementados em diferentes ocasiões, procura com base no recente e exemplar trabalho da professora Alicia Bonamino, recordar as propostas e a atuação do INEP, e o caminho escolhido para a institucionalização do SAEB. Assim os profissionais das diversas áreas que atuam na educação obterão subsídios para manter viva a discussão em torno das questões da avaliação educacional, que tem apresentado controvérsias, principalmente a relação do Estado e a avaliação da escola básica.

Palavras-chave: Políticas públicas educacionais. INEP. SAEB. Avaliação do Ensino Básico.

• Abstract

This article, when it recovers the history of the basic evaluation educational evaluation in Brazil through some projects that were implemented on several occasions tries, based on the recent and exemplary work of Professor Alicia Bonamino, to remember the proposals and action of INEP, and the path chosen for the institutionalisation of SAEB. In this way, the professionals of the several fields that work with education will have subsidies to keep alive the discussions around the issues of educational evaluation, which have shown controversies, mainly regarding the state and the basic school evaluation.

Keywords: Educational public policies. INEP. SAEB. Evaluation of basic teaching.

• Resumen

Uno de los temas presentes en la agenda de las discusiones sobre las políticas educativas, ha sido, sin lugar a dudas, el que se refiere a la evaluación educativa en cualquiera de los niveles de enseñanza. Este artículo, al recuperar la historia de la evaluación educativa básica en Brasil, a través de algunos proyectos implantados en diferentes oportunidades, busca, con base en el reciente y ejemplar trabajo de la profesora Alicia Bonamino, recordar las propuestas y la actuación de INEP, y el camino elegido para la institucionalización de SAEB. De este modo, los profesionales de las diversas áreas que actúan en la educación obtendrán subsidios para mantener viva la discusión sobre las cuestiones de la evaluación educativa, que ha generado discusiones, principalmente sobre la relación del Estado y la evaluación de la enseñanza primaria.

Palabras-clave: Políticas públicas educativas. INEP. SAEB. Evaluación de la enseñanza primaria.

RECUPERANDO A HISTÓRIA DA AVALIAÇÃO ATRAVÉS DE ALGUNS PROJETOS

Os registros mais específicos sobre avaliação no Brasil são encontrados a partir do final dos anos 1920, sobretudo nos anos 1930, momento em que o país, em crescente processo de modernização, busca repensar a escola e seu papel social.

A noção de avaliação proposta pelo Movimento dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, centrada em medidas de rendimento escolar, tornava imperioso o desenvolvimento de instrumentos que aprimorassem as diversas formas de mensuração. Medir e avaliar confundiam-se num mesmo conceito.

Nos anos subseqüentes, tal concepção foi, aos poucos, sendo acrescida por preocupações com a obtenção de resultados mais abrangentes e descritivos e que não se restringissem ao desempenho dos alunos. Este momento coincide com a emergência da Sociologia no cenário educacional, assinalando a necessária articulação entre educação e sociedade como condição para ampliar as fronteiras do conhecimento nessa área.

O termo avaliação educacional torna-se corrente no final dos anos 40, início dos anos 50. Subjacente a ele estava a concepção de julgamento. Julgar torna-se, então, a pedra de toque do processo avaliativo, o que explica, em grande parte, a rejeição aos projetos de avaliação por um número bastante representativo dos atores educacionais até bem pouco tempo. Tal marca vai se fazer presente no debate a respeito de avaliação em tempos bem próximos (FIRME, 1994).

Nos anos 60, os problemas metodológicos enfrentados foram aos poucos sendo superados, em parte graças à maior divulgação de literatura especializada e à assessoria de profissionais estrangeiros, originários principalmente de universidades norte-americanas, contratados para orientar programas estaduais. As propostas desses assessores, na maioria dos casos, foram endossadas por iniciativas do poder público federal, que aderiu ao propósito de promover projetos de avaliação educacional. Por vezes as secretarias estaduais e municipais de Educação que se propuseram a exercer ações em prol da avaliação delegaram a competência para avaliar a instituições públicas e privadas¹, alegando falta de estrutura adequada. Ao contrário do que ocorre em outros países, as universidades federais e estaduais brasileiras, com algumas exceções, pouco se envolveram em projetos de avaliação do sistema educacional de 1^o e 2^o graus (VIANNA, 1997).

É importante lembrar, também, que nos anos 60 um novo modelo internacional de pesquisa educacional ganha grande dimensão e torna-se um referencial de possibilidades de produção de conhecimento na área da educação. Tal modelo é o resultado de vigorosos programas de pesquisa desenvolvidos pelos EUA e a Inglaterra cujas conclusões foram apresentadas, respectivamente, no Relatório Coleman (1966) e no Relatório Plowden (1967). Estes programas forneceram indicadores preciosos sobre o problema das desigualdades educacionais e de de-

sempenho dos alunos e suas relações extra-escolares e seus resultados contribuíram para o redirecionamento das políticas públicas daqueles países.

Significativamente, Heraldo Vianna (1997) constata que as discussões havidas no contexto norte-americano no final dos anos 50 coincidem com a necessidade urgente dos EUA de implementar a formação de engenheiros e cientistas para fazer face à Guerra Fria. Com este objetivo o governo americano criou grupos para estudos específicos, visando à melhoria do ensino nas áreas de Matemática, Química e Biologia (Mathematics Study Group – MSG; Chemical Bound Approach – CBA; Biological Study Committee – BSC). Os resultados desses estudos levaram os responsáveis pela educação norte-americana a reformarem os currículos das disciplinas de Matemática, Física, Química e Ciências da Natureza.

Estes novos currículos foram adaptados posteriormente ao contexto brasileiro pela Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências (Funbec), criada em 1966, que implementou um abrangente programa apoiado sob a proposta de novos currículos em Física, Matemática, Química, Biologia e Geociências. Infelizmente, após 30 anos de existência esta Fundação teve suas atividades esvaziadas e hoje caminha para a dissolução.

Também a Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro iniciou, em meados da década de 1960, um programa de avaliação no município, no qual participaram professores de universidades dos EUA, criando um instrumento para avaliar a capacitação e as habilidades

cognitivas das crianças da rede oficial de ensino ao término do primeiro grau, inspirado no teste *Iowa Basic Skills* (VIANNA, 1995).

A implantação no Brasil, a partir de 1964, de um novo modelo governamental, implicou em profundas mudanças nas diretrizes econômicas, políticas, sociais e educacionais do país. Em 1968 é aprovada a reforma do ensino superior – Lei 5540/68 – e, três anos depois, a reforma do ensino básico e médio – Lei 5692/71. Tais reformas foram precedidas de uma avaliação ampla da realidade educacional brasileira conduzida por membros de uma comissão externa liderada pelos EUA, como parte dos acordos MEC/USAID no campo educacional.

Com a implantação da Lei 5540/68 e da Lei 5692/71, o sistema educacional brasileiro apresentou significativa expansão, registrando um aumento expressivo no número de matrículas, principalmente dos cursos superiores. Esse novo contexto provocou uma certa inquietação nos pesquisadores, que passaram a se preocupar com o acesso aos cursos universitários. Por essa época são desenvolvidos também estudos relacionados aos aspectos psicométricos dos instrumentos de aferição do ensino recebido e às análises de dados socioeconômicos.

Ainda nos anos 70, dois fatos importantes devem ser registrados, devido à sua influência nos debates a respeito do redimensionamento do papel da escola: a publicação do Censo Demográfico brasileiro, apontando a crescente desigualdade de renda no país, e a implementação de programas de pós-graduação, que es-

timularam a pesquisa sobre questões intra e extra-escolares. Os novos estudos sobre o sistema escolar brasileiro passam a exigir coletas mais amplas de dados, não podendo prescindir de estudos quantitativos, sobretudo quando privilegiam fatores externos à escola.

Em 1977 teve início o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural), desenvolvido pela Fundação Cearense de Pesquisa e a Fundação Carlos Chagas, com financiamento do Banco Mundial.

Entre os anos de 1981 e 1985 o Edurural coletou dados relativos ao desempenho das crianças matriculadas em escolas rurais nos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco. O estudo não se ateve apenas ao rendimento escolar do aluno, abrangendo também variáveis como as condições físicas e materiais das escolas, o perfil dos professores, o impacto do treinamento e a condição social das famílias, dentre outras. Esta avaliação reforçou o conhecimento acerca da dramática e precária condição socioeconômica daquelas regiões rurais, refletida na educação que lhes é oferecida (VIANNA, 1995).

Aos poucos, cresce o interesse pela avaliação educacional o que evidencia a necessidade de obter e consolidar dados que, submetidos ao rigor científico, possam dar sustentação aos trabalhos avaliativos.

O estado de São Paulo é hoje uma referência nacional no desenvolvimento e institucionalização de programas de avaliação educacional. Deve-se ressaltar também a sua contribuição à organização de programas de avaliação educacional em outros Estados e à implementação dos

primeiros ciclos avaliativos do INEP, com a cooperação da Fundação Carlos Chagas.

Um exemplo que merece ser citado é o programa de avaliação educacional desenvolvido pelo Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional (Cenafor/SP), baseado, em linhas gerais, no modelo proposto por D. Stufflebeam e E. Guba conhecido como CIPP – contexto, *input*, processo e produto (VIANNA, 1997). Este trabalho ficou restrito àquela instituição paulista, dele não se fazendo a divulgação necessária, o que impediu a disseminação do modelo metodológico implementado.

Na década de 80 o Estado de São Paulo implementou, através de sua Secretaria de Educação – com a participação da Fundação Carlos Chagas e financiamento do Banco Mundial –, projetos de avaliação educacional que buscaram identificar a influência dos fatores socioeconômicos no grau de escolaridade alcançado. Além da cidade de São Paulo, a pesquisa estendeu-se a Fortaleza, Salvador e Curitiba.

Em 1991, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo desenvolveu um importante projeto que avaliou as escolas-padrão. A pesquisa, envolvendo a avaliação de alunos de 8ª série de 306 escolas estaduais, apontou índices significativos de aprendizagem insuficiente em Matemática e língua materna. Os resultados da redação apontaram também uma grande heterogeneidade entre os alunos dos dois turnos: os alunos do curso noturno obtiveram resultados bem inferiores àqueles obtidos pelos alunos do curso diurno (VIANNA, 1997).

Gradativamente, vários estados da Federação vão aderindo aos projetos

avaliativos. Em 1992 Minas Gerais iniciou a sua avaliação do sistema estadual de ensino. O Estado possui uma longa experiência em avaliação de aprendizagem no âmbito da sala de aula, graças à influência de professores europeus contratados nos anos 20 e ao treinamento recebido por professores brasileiros nos Estados Unidos nos anos 1950 e 1960 (GOULART, 1992).

O Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Minas Gerais contou com o apoio financeiro do Banco Mundial e assessoria técnica da Fundação Carlos Chagas e da Organização Mundial do Trabalho. Seu pressuposto era o de que:

“[...] a avaliação de qualidade da educação exige a consideração de algumas variáveis relacionadas ao *contexto* (atuação da escola), a *fatores não diretamente ligados à escola* (*status* socioeconômico da família, nível de educação dos pais, recursos educacionais do lar, participação dos pais no processo educacional, atividades educacionais fora da escola, atividades de lazer e sociais e atitudes dos estudantes) e a *informações ligadas à escola* obtidas por intermédio de coleta de elementos de entrada (características do corpo docente, programas escolares e participação dos pais), do processo (currículos e práticas instrucionais) e, finalmente, dados relativos ao produto, representado pelo desempenho escolar e a formação de atitudes.” (VIANNA, ANTUNES E SOUZA, 1993, p. 20)

Novo processo avaliativo foi realizado em 1994, com a inclusão das redes municipais, abrangendo 414 municípios. Como resultado deste programa foram gestadas propostas relativas à autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola (SOUZA, 1995 e 1999; NETO e ROSENBERG, 1995).

Em 1991, um programa de avaliação do desempenho de alunos de 1^a a 4^a séries da rede pública do Estado de Pernambuco na área de Linguagem ensejou a reformulação dos currículos desta disciplina, o acompanhamento das classes de alfabetização, o redirecionamento dos conteúdos da capacitação docente e o desenvolvimento de pesquisas (VIANNA, 1995).

De 1990 a 1992, a International Assessment of Education Progress (IAEP), que conta com a participação de 20 países, entre eles o Brasil, avaliou o desempenho em Matemática e Ciências de crianças de 13 anos em várias cidades do mundo, incluindo Fortaleza e São Paulo. O objetivo era identificar tipos de ambientes culturais e práticas educacionais associadas a um bom desempenho educacional. A coordenação brasileira do projeto ficou sob a responsabilidade da Fundação Carlos Chagas, em São Paulo. Além das provas de conhecimento nas duas disciplinas, foram aplicados questionários aos alunos, aos professores e diretores da escola e aos pais com o objetivo de explorar variáveis associadas ao desempenho educacional. O desempenho das crianças brasileiras mostrou-se precário, confirmando a crise do ensino básico no país (VIANNA, 1995). Cabe lembrar que este tipo de pesquisa comparativa vem sofrendo críticas por parte de educadores, quanto às possíveis fragilidades de interpretações, sobretudo quando se leva em conta a diversidade dos contextos culturais.

Pouco a pouco, a prática da avaliação vem sendo valorizada e adotada nas redes estaduais e municipais de ensino. A expectativa é que sua disse-

minação venha a formar, em breve, uma cultura da avaliação nacional. Antes, porém, há uma longa e difícil caminhada a fazer. Há que se refletir sobre os erros e acertos metodológicos, adaptar as bases de dados e os programas es-

tatísticos à realidade brasileira e, sobretudo, garantir o maior envolvimento dos professores no processo, a maior valorização da avaliação e sua incorporação na prática cotidiana dos agentes educacionais.

A CAMINHO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO: A ATUAÇÃO DO INEP

O Instituto Nacional de Pesquisa Pedagógica (INEP) foi idealizado em 1937², em pleno Estado Novo, momento em que a cultura e a política se apresentavam como termos inseparáveis na concepção do nacionalismo. Desta ótica, observa-se no engajamento político dos intelectuais a afirmação de uma perspectiva comum a respeito da realidade nacional, e não uma união em torno de pontos de vista políticos, já que eles, como outros que estiveram a serviço deste poder, tinham ampla liberdade de criação (PÉCAUT, 1990).

Com o desenvolvimento industrial e tecnológico do país, as pesquisas psicopedagógicas até então dominantes no INEP começam a dar lugar às pesquisas sociológicas orientadas para a formulação e acompanhamento de políticas educacionais. Em 1955, durante a gestão de Anísio Teixeira à frente do Instituto (1953-1964), é criado o Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional (CBPE)³, como órgão do INEP, com o objetivo de oferecer aos pesquisadores a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da pesquisa educacional e também à sua divulgação junto aos professores. Concomitantemente, são criados Centros Regionais em São Paulo, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre, com o objetivo de promover, de forma descentralizada, a articulação entre a pesquisa, a

política educacional e as experimentações pedagógicas.

A criação do CBPE foi o resultado de um programa de cooperação entre o INEP e técnicos da Unesco. A feliz associação do CBPE com cientistas sociais estrangeiros e o intercâmbio entre os países para a atualização dos pesquisadores incentivou a implementação dos primeiros programas brasileiros de pesquisas sociais e educacionais, bem como a realização de cursos de especialização para professores do sistema público de ensino. Os intercâmbios possibilitaram o acesso a uma produção mais recente, pautada em análises sobre a escola e a sociedade, e sem dúvida contribuíram para a reestruturação das pesquisas sociológicas no país, introduzindo novos temas de estudos como o conhecimento das comunidades, a assimilação cultural, a aculturação, a mobilidade social, discussões sobre raça e condições econômicas, etc.

O papel do CBPE na atualização dos estudos sociológicos e na formulação e difusão de novas idéias sobre a sociedade brasileira é ressaltado, sobretudo por Alicia Bonamino (2000). Bernadete Gatti (2000 p. 1) assim comenta os desdobramentos das propostas do INEP e sua importância para a institucionalização das pesquisas:

“O INEP e seus centros constituíram-se em focos produtores e irradiadores de pesquisa e de formação em métodos e técnicas de investigação científica em educação, inclusive as de natureza experimental. Pesquisadores desses centros passaram a atuar também no ensino superior e professores de cursos superiores também vieram a atuar nos centros, criando uma fecunda interface, especialmente com algumas universidades, nas décadas de 40 e 50 do século XX. Com o desenvolvimento de pesquisas com base em equipes fixas, com uma série de publicações regulares e o oferecimento de cursos para formação de pesquisadores, com a participação de docentes de diversas nacionalidades, especialmente latino-americanos, esses centros contribuíram para uma certa institucionalização da pesquisa, com a formação de fontes de dados e a implantação de grupos voltados à pesquisa educacional em universidades.”

Com o afastamento de Anísio Teixeira da presidência do INEP pelo regime militar instaurado em 1964 e a extinção dos centros de pesquisa, o desenvolvimento das pesquisas e levantamentos de âmbito regional e nacional ficou comprometido. A atuação do Instituto passa, então, a se limitar à disseminação de informação educacional e ao financiamento de algumas pesquisas.

“No novo contexto institucional dos anos 70, a pesquisa educacional deslocou o foco dos objetos de análise do CBPE. Devido a um grande número de fatores, como a hegemonia da tecnologia educacional, as dificuldades organizacionais e financeiras inerentes à concretização de grandes levantamentos e a falta de uma

cultura acadêmica que propiciasse o desenvolvimento deste tipo de investigação, as pesquisas educacionais quantitativas de corte sociológico foram escassas.” (BONAMINO e FRANCO, 1999, p. 104)

Durante os anos 1970, os trabalhos acadêmicos se voltam para a análise da reorganização das universidades brasileiras determinada pela Lei 5540/68, da implementação dos cursos de pós-graduação, que deram um grande suporte ao desenvolvimento das pesquisas, e para a análise das novas diretrizes do ensino básico (Lei 5692/71).

Na década de 1980 têm início as primeiras investidas no campo da avaliação educacional como resposta à manutenção de altas taxas de repetência no ensino básico. Cabe lembrar que este é também um momento de significativa expansão do número de matrículas, de atuação firme das secretarias estaduais de Educação na proposição de diversas reformas educacionais e, sobretudo, um momento de busca da redemocratização do país, que impunha uma nova forma de gestão das diversas políticas públicas, principalmente nas áreas da saúde e da educação.

Neste contexto, o INEP iniciou um amplo programa de avaliação educacional que sofreu algumas críticas sob o argumento de que contribuía para estabelecer uma dicotomia entre a avaliação qualitativa e a avaliação quantitativa (VIANNA, 1997). É preciso considerar que tais críticas quase nunca emergiam de uma reflexão mais apurada, capaz de especificar o âmbito de validade das duas vertentes metodológicas em questão. De qualquer forma, elas reforçaram a resistência ao programa, criando uma espécie de vedação ideológica que im-

pediu uma real avaliação dos seus objetivos principais. A proposta era identificar, a partir dos resultados obtidos com a pesquisa, os pontos insatisfatórios, os aspectos mais frágeis da aprendizagem, para que fossem tomadas as medidas necessárias visando à sua superação.

O INEP teve a preocupação de envolver neste projeto todas as secretarias estaduais de Educação, chamando a atenção para a importância da avaliação como subsídio para o estudo dos altos níveis de repetência e evasão escolar. Além disso, as secretarias foram incentivadas a desenvolver competências para a realização de avaliações periódicas, cujos resultados fossem apresentados e trabalhados junto aos professores. O INEP pretendia, também, coletar dados sobre a gestão escolar e a formação de professores, dentre outros, para a realização de estudos mais aprofundados.

Se bem que amplo, o programa de avaliação proposto pelo INEP não alcançou os seus objetivos, frustrando-se a expectativa de que as secretarias se debruçassem sobre programas de avaliação de projetos, sistemas de ensino e condições materiais. Para Vianna (1997), o insucesso deste programa deveu-se ao fato de que, no decorrer desses dez anos, as secretarias estaduais, com poucas exceções, diluíram a responsabilidade pela avaliação entre órgãos técnicos e/ou de assessoria.

Em 1985, o modelo institucional do INEP foi reformulado, substituindo-se a

função de fomento à pesquisa pela de órgão de suporte e assessoramento aos centros decisórios do MEC.

Em 1997, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Instituto foi transformado em autarquia federal⁴, tendo início outro processo de reestruturação e de redefinição do seu papel,

“a partir de dois objetivos básicos: reorientar as políticas de apoio a pesquisas educacionais, que servem de base à tomada de decisões de política educacional, e reforçar o processo de disseminação de informações educacionais, pela incorporação de novas modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações. Nesse enquadramento, passaram a ser atribuídas ao INEP as responsabilidades técnicas e operacionais para a implantação do SAEB, até então a cargo da Secretaria Nacional de Educação Básica.” (BONAMINO, 2000, p. 86)

Esta medida colocou sob a responsabilidade do INEP a realização do Exame Nacional de Cursos (ENC), do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e também das pesquisas censitárias anuais – como o Censo Escolar e o Censo do Ensino Superior – e dos censos especiais sobre financiamento e gasto em educação. A ele foi atribuído também o gerenciamento do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), sobre o qual serão pontuadas, a seguir, algumas questões.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL: O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA ESCOLA BÁSICA (SAEB)

O SAEB tem origem nas demandas do Banco Mundial pelo desenvolvimento de

um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste – Segmento Educação,

no âmbito do VI Acordo MEC/BIRD, firmado em 1988⁵. Aproveitando a oportunidade, os dirigentes do MEC decidiram pela implantação de um sistema mais amplo de avaliação educacional, resultando na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público do Primeiro Grau (SAEP). O projeto piloto do SAEP se ateve aos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar os instrumentos avaliativos. Por conta das dificuldades financeiras, o programa, contudo, não teve continuidade.

Em 1990 a Secretaria Nacional de Educação Básica destinou recursos para que fosse viabilizado o primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), que contou com a ativa participação da Fundação Carlos Chagas. Esta foi a primeira de sucessivas etapas avaliativas de larga escala⁶, que foram sendo redimensionadas com vistas a aprimorar o desenvolvimento da avaliação, cujas demandas são cada vez mais complexas. Ao longo dos ciclos, os objetivos do SAEB são então deslocados “da criação de uma cultura de avaliação no âmbito dos órgãos gestores das redes de ensino para a prioridade em monitorar as políticas e a qualidade da educação” (BONAMINO e FRANCO, 1999, pp. 126-127).

“No caso do arranjo institucional adotado nos dois primeiros ciclos de avaliação, acabou prevalecendo a perspectiva defendida pelos técnicos do MEC. A mesma veio a ser consolidada pela Comissão Especial encarregada de cuidar da criação do SAEB, por meio do documento ‘Políticas públicas de qualidade educacional; sistema de monitoramento e avaliação’, produzido no apagar das luzes da gestão

de Murilo de Avellar Hingel como ministro da Educação do governo Itamar Franco. Nesse documento foi proposta uma estrutura para o SAEB distinta daquela que acabou sendo implantada a partir da mudança de governo, em janeiro de 1995.” (BONAMINO, 2000, p. 84)

Desde 1992 o SAEB é controlado pelo INEP, que manteve a descentralização administrativa adotada desde o primeiro ciclo de avaliação, aplicada em 1990. Porém, a institucionalização do Sistema deu-se em 1995. Como observa Bonamino (2000 p. 81):

“O SAEB começou a desenhar-se durante o governo Sarney (1985-1990) – em 1988 foi desenvolvida a primeira experiência com um sistema ampliado de avaliação educacional –, atravessou os governos Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), para vir a consolidar-se durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, a partir de 1995.”

Assim, a institucionalização da avaliação e o desenvolvimento de tecnologias de aferição e análise das avaliações passam a ter um *locus* determinado. A Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, oficializa a criação do SAEB com a proposição de uma estrutura que mantivesse o espírito do texto da Comissão Especial. Sobre isso comenta Bonamino (2000, p. 84):

“Na proposta da Comissão Especial, é clara a tentativa de garantir para os outros níveis e órgãos do sistema educacional um padrão menos subordinado ao MEC e mais ativo no desenho político-institucional e na condução do sistema de avaliação. Para tanto, o documento propõe a criação de um Conselho Di-

retor, do qual participariam os órgãos do MEC responsáveis pelas políticas de qualidade da educação básica, as entidades representativas das administrações municipais e estaduais de ensino e as universidades, enfatizando que tanto melhor seria se esse Conselho incluísse também representantes dos agentes educativos e da sociedade civil."

A partir de 1995 começam a ser introduzidas modificações no desenho das estruturas que marcaram os primeiros ciclos avaliativos. Na aplicação do SAEB-1995 e do SAEB-1997 o INEP passa a contar com o financiamento do Banco Mundial⁷ e com a terceirização⁸ das principais definições e operações junto a agências externas. Nessas reformulações, deve ser levado em conta o fato do monitoramento da descentralização das políticas da educação básica pelas medidas complementares e pela Lei 9394/96⁹. A partir do SAEB-1995 os questionários passaram a incluir também questões sobre características socioeconômicas e culturais e hábitos de estudo dos alunos, o que de alguma forma veio a valorizar algumas variáveis como a formação dos professores e diretores, o tempo dedicado à escola, a infra-estrutura da escola, etc. (BONAMINO, 2000).

Seguindo essa nova orientação, o INEP foi transformado em um centro especializado em avaliações e informações educacionais, com a função de "produzir insumos que possam servir aos diferentes níveis de governo para subsidiar a formulação de políticas educacionais" (GUIMARÃES DE CASTRO, 1999, p. 13, *apud* BONAMINO, 2000).

A partir de 1997, o controle sobre a produção dos itens usados pelo SAEB nas avaliações dos alunos passou a ser feito pelo INEP, por meio de um Banco Nacional de Itens.

De maneira geral, pode-se dizer que o INEP tem conseguido cumprir os objetivos das políticas avaliativas, promovendo a institucionalização das informações cientificamente produzidas sobre a educação básica a partir de avaliações em todos os níveis de ensino, fornecendo diagnósticos e garantindo sua divulgação mediante a publicação dos periódicos *Em Aberto* e *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

Para Alicia Bonamino (2000) a partir de 1995, é possível verificar sinais de avanços em relação às análises e aos instrumentos do SAEB, ainda é necessário "corrigir a primazia que vem sendo dada às medidas educacionais e cognitivas, de modo a superar os resquícios de reducionismo pedagógico que o INEP e o campo atual herdaram dos exercícios de avaliação conduzidos em 1990 e 1993" (*idem*, p. 98). Segundo a autora, é um paradoxo o fato de o INEP não manter um diálogo mais intenso com as ciências sociais. O panorama atual assinala uma tendência à terceirização dos serviços do governo junto ao setor privado e a uma limitação no diálogo com as universidades.

Alicia Bonamino faz duas suposições para justificar a limitação do papel atribuído às universidades pelo INEP. A primeira, tal como pensa Cury (1998), relaciona-se diretamente com a falta de articulação da avaliação com a pesquisa acadêmica, que ainda apresenta um pequeno número de estudos. A segunda suposição vincula-se à baixa capacidade técnica dos programas de pós-graduação, que relegaram os estudos sobre avaliação, bem como as metodologias quantitativas, a um plano pouco expressivo, tanto na pesquisa quanto no ensino.

Finalmente, Bonamino chama a atenção para a relação do INEP com as políticas oficiais:

“No arranjo institucional dos tempos do Anísio [Teixeira], o INEP tinha uma certa autonomia com relação ao poder político, que propiciava aos cientistas e educadores envolvidos a possibilidade de manter um distanciamento crítico das políticas oficiais. Essa autonomia, que permitia o reconhecimento

das ações institucionais como iniciativas do Estado, mas que limitava sua identificação como políticas de governo, está hoje ausente no INEP. Contrariamente a essa perspectiva, e provavelmente como forma de sofrer menos resistência e de ganhar maior agilidade, a política do INEP no campo da avaliação vem sendo conduzida como uma política do governo central ou do grupo no poder.” (*idem*, p. 98)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a avaliação da educação básica é um tema que assume importância e urgência nas discussões, que de alguma modo incentivaram alguns estados e municípios, nos anos 90, (S. Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e vários outros) a investirem na implantação ou na ampliação de projetos de programas avaliativos. Concomitantemente, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica destinou recursos para o primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) deu garantia a sua institucionalização. Esta foi a primeira de várias etapas avaliativas de larga escala, implementadas nos anos de 1993, 1995, 1997, 1999 e 2001, que foram sendo sucessivamente redimensionadas para atender a demandas cada vez mais complexas.

O Brasil tem proposto, nos últimos dez anos, a avaliação estatal, mas com um distanciamento muito grande dos atores educacionais – a quem, em última instância, as avaliações deveriam interessar como instrumento cotidiano de revisão dos objetivos educacionais – e

também dos pesquisadores, em sua maioria vinculados às universidades.

Os fatores que concorrem para dificultar o relacionamento dos programas de avaliação com o mundo escolar são de natureza diversa. Dentre eles, certamente se destaca o fato de as decisões governamentais em matéria de avaliação tenderem a prescindir de um diálogo prévio com os atores educacionais. Como foi expresso por Bonamino (2000), a política de avaliação dos sistemas educacionais possui ainda o caráter de uma *ação de governo*, e não de uma *ação de Estado*. Essa característica repercute na própria legitimidade da avaliação e aumenta o risco de desarticulação do sistema avaliativo com a mudança dos dirigentes, aprofundando o sentimento de desconfiança por parte dos atores educacionais.

Neste sentido, há que se reivindicar urgência em uma nova ação do Estado em favor da avaliação da educação básica no Brasil, para que a cultura da avaliação possa se fazer presente junto aos atores educacionais e beneficiá-los no cotidiano escolar, trabalhando em prol de uma educação democrática e de qualidade.

.....

NOTAS

¹ Notadamente, à Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e à Fundação Carlos Chagas. 1999.

² Criado pela Lei nº 580, de 30/7/1938.

³ Existem estudos importantes sobre o CBPE, dentre os quais o livro organizado por Zaia Brandão e A.W. Mendonça (1997).

⁴ Lei 9.488, de 14 de março de 1997.

⁵ Brasil, MEC, II CA (1988), Proposta de Avaliação do Programa de Educação Básica para o Nordeste (VI Acordo MEC/BIRD, Brasília).

⁶ Ocorridas nos anos de 1993, 1995, 1997, 1999 e 2001.

⁷ De acordo com o *Documento de orçamento do projeto*, o SAEB tem, atualmente, duas fontes de recursos: o Tesouro Nacional, via FNDE, e empréstimos do Banco Mundial, via Projeto Nordeste. Até 1999, os recursos aplicados no Sistema atingiram, oficialmente, o montante de US\$ 22.731.742,00. Para esse total, a contribuição do Tesouro Nacional foi de apenas US\$ 788.798,00 (3,5%), ao passo que os recursos oriundos de empréstimos do Banco Mundial somaram US\$ 21.952.944,00 (96,5%). *Apud* Bonamino (2000). *Documento de orçamento do projeto, apud* Mello e Souza; Crespo; Soares, 1998 (p. 21).

⁸ O relato de uma representante destacada da Fundação Cesgranrio permite perceber o alcance deste processo de terceirização no SAEB-1995. Segundo Fontanive (1998, p. 36), em 1995 “o SAEB foi conduzido pelas Fundações Carlos Chagas e Cesgranrio, que, em convênio com o MEC, se responsabilizaram pela seleção da amostra, elaboração dos itens e confecção dos cadernos de teste, padronização e elaboração de manuais e do vídeo de treinamento do procedimento de aplicação dos instrumentos – provas, questionários e formulários –, distribuição dos materiais às sedes das secretarias estaduais de Educação, processamento e análise dos resultados”. (BONAMINO, 2000, p. 90).

⁹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de dezembro de 1996.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAMINO, A.M.C. de. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB): referências, agentes e arranjos institucionais e instrumentais**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Departamento de Educação, PUC-RJ, 2000.

BONAMINO, A.M.C. e FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Autores Associados, n. 108, novembro, 1999, pp. 101-32.

FIRME, T. P. Avaliação, tendências e tendenciosidades. In: **Revista ensaio, avaliação e políticas públicas**, Rio de Janeiro, vol.1, n. 21/1994.

GATTI, B. A produção da pesquisa em educação no Brasil e suas implicações sócio-político-educacionais: uma perspectiva na contemporaneidade. Comunicação apresentada na **III Conferência Sociocultural**, Campinas, 16-20 de julho de 2000 Mimeo. pp.1-20.

GOULART, I. B. O ciclo básico de alfabetização: lições de uma avaliação. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 6, jul-dez, 1992.

_____. A experiência de avaliação educacional em Minas Gerais: 1992 a 1998. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 19, jan-jun, 1999.

NETO, J.B.G. e ROSENBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. **Em aberto**, INEP, ano 15, n. 66, abr-jun 1995.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil - entre o povo e a nação**. São Paulo: Ática, 1990.

SOUZA, M. E. A avaliação da escola pública de Minas Gerais. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, jul.-dez., 1995, pp. 25-32.

VIANNA, H.M.; ANTUNES, A.L.; SOUZA, M.E. Desenvolvimento de um programa de avaliação do sistema estadual de ensino: o exemplo de Minas Gerais. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 8, jul./dez., 1993.

VIANNA, H.M. Alguns programas de avaliação em São Paulo. In: H. Bomeny (org.), **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana. realidades e desafios**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997.

VIANNA, H.M. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.12, jul.-dez., 1995, pp. 7-22.