



SEÇÃO

1

PESQUISA APLICADA

# Sistema de avaliação da educação básica:

## Algumas repercussões na produção científica nacional



### Rosimar Serena Siqueira Esquinsani

Pós-Doutora pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2010). Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo.

Pesquisadora CNPq; professora e pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo. Pesquisadora do Projeto

## **Sistema de avaliação da educação básica: algumas repercussões na produção científica nacional**

### **RESUMO:**

De que forma a produção científica nacional – em especial a veiculada em periódicos – repercute as avaliações em larga escala? Para dar conta de tal problemática, este artigo exprime construções teórico-conceituais advindas de uma pesquisa de cunho qualitativo, firmada na análise de algumas produções científicas selecionadas a partir da base de dados da biblioteca eletrônica Scientific Electronic Library Online – SciELO. Os artigos foram eleitos a partir de critérios de indexação por palavras-chave, em um recorte temporal delimitado em dez anos (de 2001 a 2010). Assim, este estudo é construído buscando empreender um diálogo com os achados empíricos da pesquisa em artigos científicos nacionais, considerando que eles consubstanciam-se em um pertinente indicador sobre as tendências e repercussões do tema junto à academia. Para análise dos artigos, o texto baliza-se no debate sobre regulação e emancipação, inferindo algumas das tendências da academia. Como conclusão, aponta o caráter regulatório do sistema de avaliação da educação básica e, paradoxalmente, o eventual potencial emancipatório de tal sistema.

**Palavras-chave:** Sistema de Avaliação da Educação Básica . Produção Científica . Regulação . Emancipação.

## **System evaluation of basic education: some effects on national scientific production**

### **ABSTRACT:**

How is the national scientific production - especially conveyed in journals - affects the large-scale assessments? To cope with this problem, the text expresses theoretical and conceptual constructions arising from a qualitative research, grounded in scientific analysis of some selected products from the database of the electronic library Scientific Electronic Library Online - SciELO. The articles were chosen based on criteria of indexing keywords in a bounded time frame of ten years (2001-2010). Thus, the text is constructed tabular seeking a dialogue with the empirical findings of research in national papers, considering that these articles embody in a relevant indicator of trends and impacts on the subject with the academy. For analysis of the articles, the text marker in the debate on regulation and emancipation inferring some of the trends of the academy. As the conclusion, the regulatory nature of the evaluation system of basic education and, paradoxically, any emancipatory potential of such a system.

**Key words:** system of evaluation of basic education-scientific - regulation - emancipation

## Introdução

Inicialmente, o texto percorre a seara da descrição, com o objetivo de expor a estrutura e funcionamento do sistema de avaliação da educação básica brasileira que, apesar de tendencialmente novo, encontra suas raízes estruturais ainda na década de 1930.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira foi criado pela lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, e transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação através da lei nº 9.448, de 14 de março de 1997 (alterada pela lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001). Tal autarquia carrega por missão a promoção de estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro (<http://www.inep.gov.br/institucional>), tendo como objetivo “subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral” (<http://www.inep.gov.br/institucional>).

Nos termos da Portaria nº 2.255, de 25 de agosto de 2003, o referido instituto carrega por finalidade a organização e manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais e, a partir desses, a competência de planejar, orientar e coordenar diferentes ações que incidam sobre o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país. Dentre essas ações, estão o apoio aos entes federados no desenvolvimento dos seus sistemas e projetos de avaliação educacional, além do desenvolvimento e implementação de diferentes sistemas de informação e base de dados que permitam a ampla visualização da situação da educação nacional, bem como favoreçam a formulação de políticas na área da educação, além de atividades que envolvem políticas relacionadas ao Ensino Superior .

Partindo dessa opção de política educacional, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB –, foi instituído pela Portaria do Ministério da Educação nº 931, de 21 de março de 2005, sendo composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB –, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC.

Grosso modo, a ANEB objetiva “avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira” (BRASIL, Portaria 931/05), através de avaliações em larga escala, standardizadas, externas às redes em que serão aplicadas e com periodicidade bianual. É complementada pela ANRESC, cujo foco recai sobre o rendimento de cada estabelecimento de ensino e seus processos de gestão, contribuindo 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” (BRASIL, Portaria 931/05).

Trata-se de um instrumento de política educacional caracterizado como uma estratégia de produção das informações que “fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, Portaria 931/05). O Sistema de Avaliação da Educação Básica insere-se na conjuntura da avaliação de sistema, que “refere-se à aferição padronizada do rendimento escolar dos alunos, realizada no âmbito do sistema nacional ou dos sistemas estaduais de avaliação do ensino básico” (BARRETTO *et al*, 2001, p.51).

Se, por um lado, o SAEB representa a presença do Estado na esfera escolar (por homogeneizar currículos, forjar indicadores, entre outros), por outro, trata-se de um instrumento de política educacional que interfere no padrão de qualidade de redes e sistemas de ensino, forçando um redimensionamento dos modelos de qualidade e sucesso escolar. Essa suposta contradição é palco para reflexões sobre o ‘enquadramento’ do sistema em um dos pilares da modernidade: o projeto de regulação ou o projeto de emancipação.

A discussão sobre os pilares da modernidade – regulação e emancipação – (SANTOS, 2008) não chega a ser uma novidade no campo das políticas educacionais, pois este espaço é um terreno de tensões entre o papel histórico do Estado e a supostamente antagônica esfera da sociedade civil e do conhecimento. A tensão expressa, na medida, tanto a quebra de promessas da modernidade quanto as inúmeras possibilidades de organização sociocultural que ela guarda, pois “o projeto da modernidade é um projeto ambiciosos e revolucionário. As suas possibilidades são infinitas, mas, por o serem, contemplam tanto o excesso das promessas como o déficit de seu cumprimento” (SANTOS, 2008, p.77). Dessa tensão, subjazem, ainda, elementos que diferenciam o cenário das políticas educacionais, como o princípio da comunidade “o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação” (SANTOS, 2001, p. 75), urdido por duas dimensões fundamentais: a participação e a solidariedade.

A tensão entre regulação e emancipação (AFONSO, 2009) manifesta-se através dos instrumentos de políticas educacionais, como legislações, paradigmas de gestão, metas para o ensino, ações afirmativas e justiça distributiva, avaliações em larga escala e produção de indicadores para a aferição da qualidade da educação, bem como também é perceptível enquanto tendência na produção científica nacional.

### **Sobre a base empírica: Elementos formais**

Como instrumento para verificar as tendências e repercussões do SAEB na produção científica nacional, sobretudo em relação à tensão entre regulação e emancipação, foi escolhida a base de dados da biblioteca eletrônica Scientific Electronic Library Online – SciELO –, a partir de um recorte temporal estabeleci-

do em dez anos – de 2001 a 2010. Identificado o lócus da pesquisa e estabelecido o recorte temporal, foram selecionados todos os artigos indexados a partir das palavras-chave “educação” e “avaliação”, totalizando 1.114 artigos, que foram distribuídos por ano de publicação (de acordo com a tabela 1), indicando uma tendência crescente de produção científica acerca do tema.

**Tabela 1. Distribuição anual dos artigos de acordo com os indexadores ‘educação’ e ‘avaliação’**

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produtos	30	42	54	76	82	101	146	155	176	252

Fonte: Elaboração própria.

Houve um crescimento regular do assunto, o que permite identificar, por um lado, o maior interesse temático por parte de pesquisadores qualificados, com produção madura para figurar entre as produções de um periódico nacional conceituado e, por outro, a disposição para tais discussões por parte dos periódicos científicos, disposição representada tanto pelos membros de seus conselhos editoriais, quanto pelos pareceristas *ad hoc* convidados.

Quantitativamente, é possível perceber que a taxa média de crescimento anual das publicações acerca do tema no período recortado ficou na faixa dos 27%, com oscilações entre 6,5% e 45%. De 2001 para 2002, a taxa de crescimento das referências foi de 40%, sendo que entre os anos 2002 e 2003, a média de aumento do tema foi de 28%; entre 2003 e 2004, essa média foi de 41%; de 2004 para 2005, 8%; de 2005 para 2006, a taxa foi de 22%, de 2006 para 2007 houve o maior crescimento do período, com uma taxa de 45%; de 2007 para 2008, a taxa de crescimento foi a menor do período, ficando em 6,5%; já de 2008 para 2009, a taxa média de crescimento foi de 13,5% e, finalmente, entre os anos de 2009 e 2010, ficou no patamar de 43%.

Em um segundo momento, o exame dos produtos selecionados levou em consideração apenas os que versavam sobre avaliações de sistemas de educação básica ou avaliações em larga escala, assim como discussões sobre a regulação e a emancipação como categorias referenciais para o exame das avaliações, de acordo com a tabela 2.

**Tabela 2. Distribuição anual dos artigos gerais e específicos**

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produtos	30	42	54	76	82	101	146	155	176	252
Produtos específicos	12	11	09	11	12	13	16	24	16	24

Fonte: Elaboração própria.

Para tanto, foi tomada como parâmetro a divisão proposta por Freitas, quando demanda

a existência de três níveis integrados de avaliação da qualidade de ensino: avaliação em larga escala em redes de ensino (realizada no país, estado ou municípios); avaliação institucional da escola (feita em cada escola pelo seu coletivo); e a avaliação da aprendizagem em sala de aula, sob responsabilidade do professor (FREITAS, 2009, p.10).

É possível perceber que há certa constância de produtos que versam sobre as avaliações em larga escala e/ou concentram alguma discussão sobre o binômio regulação/emancipação como referência teórica para exame das referidas avaliações. A impressão inicial sobre o fenômeno de estagnação da temática das avaliações em larga escala, em contraposição à franca ascendência – representada pelo crescimento contínuo –, dos temas ligados à educação e à avaliação (em suas diferentes modalidades) pode indicar que o tema é periférico nas discussões acadêmicas representadas pela produção indexada ao SciELO.

Todavia, em um exame mais acurado, é possível indicar que a temática da avaliação em larga escala, adensada pelas discussões das categorias de regulação e emancipação, apresenta-se de forma contínua nos produtos examinados. Tal continuidade significa a constância do tema e da abordagem teórica ao longo dos últimos dez anos, sem interferência de modismos pedagógicos ou de ações políticas (tanto em nível de gestão da educação, quanto de planos de governo). Portanto, é licito crer que tal aspecto da avaliação, acompanhada do enfoque teórico em destaque, é razão contínua de preocupação, investigação e discussão por parte dos pesquisadores da área, não perfazendo uma temática menor ou ‘da moda’.

Na sequência, o texto esforça-se em realizar uma leitura teórica sobre a regulação e a emancipação, cotejando elementos advindos dos mais esclarecedores produtos obtidos no levantamento de dados descrito acima.

## **Os pressupostos da regulação inerentes às avaliações em larga escala**

A partir do final da década de 1980, as práticas de avaliação standardizadas começam a surgir no cenário nacional, recebendo o status de políticas de estado, com o objetivo de apontar eventuais lacunas do sistema educacional (BARRETTO *et al*, 2001).

Herdeiro dos movimentos e demandas da década de 1980, o Sistema de Avaliação da Educação Básica consolida, a partir dos anos 1990, uma tendência de regulação estatal da educação, justificada em grande medida pela falta de subsídios mensuráveis para discussões de fôlego sobre a educação nacional.

Tal lógica é sublinhada também por XX Coelho:

As perspectivas economicista e tecnicista no tratamento da questão da avaliação educacional, ao lado do questionamento acadêmico e social da qualidade do ensino e da reivindicação de descentralização, concorreram para que, no início dos anos 80, fossem iniciadas, pelo Estado, as experiências de avaliação em larga escala e, ao final da década, fosse implantado um sistema nacional de avaliação, com vistas à modernização do setor educacional (COELHO, 2008, p. 232).

Em um texto que apresenta as avaliações em larga escala como instrumentos das políticas de regulação estatais, fortemente amarradas ao projeto neoliberal e aos indicativos de agências de financiamento multilaterais, Santos aponta que as avaliações de sistema tiveram um nascedouro ideológico que auxiliou no fomento da atual cultura do desempenho, bem ao gosto do ideário regulador:

Os diferentes e reiterados tipos de críticas aos chamados 'ineficientes sistemas burocráticos de governo' deram abertura e legitimidade à penetração crescente de uma nova lógica de administração derivada do setor privado. Essa nova lógica lentamente vai introduzindo formas, muitas vezes bastante sutis, de privatização, mas seu elemento-chave é a análise de desempenho de pessoas e de instituições. A garantia da implementação de políticas, que se estruturam e se desenvolvem com base na cultura do desempenho, é assegurada pela criação do Estado avaliador (SANTOS, 2004, p.1151).

Materializado em avaliações em larga escala, o sistema foi associado à necessidade de superação das mazelas qualitativas da escola (pública) brasileira e estabeleceu a cultura do desempenho, engendrada em uma suposta face de necessidade:

Uma avaliação do sistema de ensino que tem como referência de desempenho tais indicadores estandardizados termina por não permitir formas mais flexíveis e diferenciadas de trabalho pedagógico. Neste sentido, aquilo que não for possível de ser mensurado e diretamente observável deixa de ter importância para esse tipo de avaliação [...] Na cultura do desempenho constantemente tanto a agenda do professor como a do aluno, no que diz respeito ao processo ensino-aprendizagem, tem que ser abandonadas em função daquilo que foi definido pelas autoridades educacionais como indicadores de bom desempenho (SANTOS, 2004, p. 153).

Ainda que seja um instrumento de política educacional consolidado, a avaliação em larga escala não prescinde de uma discussão acerca dos seus métodos, sua concepção de avaliação e, sobretudo, dos sentidos atribuídos ao ato de educar expressos em tais avaliações. Os dados levantados pela avaliação em grande escala precisam ser analisados, criticados e cotejados, qualificando políticas públicas e processos de gestão da educação. O uso indiscriminado de escalas e padrões nacionais tornam legítimas questões como as abaixo descritas:

Será razoável colocar centenas de milhares de sujeitos em uma única escala (...), ignorando completamente a diversidade social, econômica, cultural e educacional dessa população e as distorções que influenciam a caracterização dos vários índices de desenvolvimento humano? Não seria razoável (...) construir normas diferenciadas por regiões, levando em conta a diversidade das características individuais? (VIANNA, 2003, p. 56-57)

Apesar das desconfianças iniciais, as avaliações em larga escala prosperaram como discurso e prática agregada ao controle de mercado (oferta/procura, cliente/serviço, custo/benefício), na medida em que

a avaliação legítima “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala. Tal competição é garantida pela associação entre desempenho e financiamento, podendo redundar em critérios para alocação de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino que até há pouco trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas... (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 876)

Isso porque há um componente ideológico fortemente agregado a qualquer modalidade de avaliação, em especial às avaliações de redes e sistemas de ensino, uma vez que no capitalismo “a avaliação cumpre hegemonicamente papel estratégico na disseminação de valores e finalidades de mercado que consubstanciam processos de gestão de natureza contábil e /ou de economização da educação” (OZGA, 2000, p.10)

Esses processos de gestão de natureza contábil e/ou de economização da educação incentivam a produção fordista como elemento de comparação e ranqueamentos, na qual uma instituição, um aluno ou um sistema não são avaliados em relação aos seus próprios progressos (luta histórica dos defensores da chamada avaliação dialógica), mas sim em contraposição a outros pretensamente iguais. Nessa direção, Vianna alerta que

a comparação se faz pelo simples hábito de comparar, pois desta comparação nada efetivamente resulta, salvo maliciosos comentários de alguns segmentos da mídia, tendo em vista suas implicações [...] Além dos aspectos sociais e econômicos, precisamos atentar para a diversidade das características dos sistemas educacionais em diferentes regiões, a natureza dos currículos, a formação e experiência do corpo docente. Diante desse quadro, podemos fazer comparações e imaginar que os indivíduos poderiam ter os mesmos conhecimentos e as mesmas capacidades (VIANNA, 2003, p. 58)

A tendência de comparar, medir e ranquear promoveu uma pressão/cobrança externa sobre as escolas que, em geral, não corresponde à pressão por democracia no seu interior ou pela melhoria das relações entre os membros da comunidade educativa ou das condições de trabalho docente. Ainda de acordo com Vianna, “um instrumento de medida (...) pode ser válido para um curso, mas não para outro. Pode ser válido para um currículo, mas não para outro; para um professor, mas não para outro, inclusive, pode ser válido para uma escola, mas não o ser para outra instituição” (2003, p. 34).

A assertiva acima inviabiliza, por sua lógica, as aferições estandardizadas que circulam no SAEB, pois tais avaliações seriam parte de um cenário de “definição contabilística de educação” (CORREIA, 2010, p. 460) firmado na descentralização e nos parâmetros da eficácia, endossando o discurso ideológico da necessidade de promoção de uma nova cultura/modelo de qualidade na educação, que nasce acompanhada

por uma multiplicação dos dispositivos de avaliação que, sustentando-se, em geral, em aparelhos e indicadores estatísticos, contribuíram para a intensificação do processo de coisificação organizacional em que se impõem investimentos de formas semelhantes aos entes humanos e aos entes objetos (CORREIA, 2010, p. 467)

Temos, pois, institucionalizada, uma cultura regulatória nos processos educativos, já que resultados de avaliações (nem internas, tampouco externas) tem o condão de, sozinhas, estipular a qualidade da escola, tampouco a democratização da gestão depende dos resultados aferidos, pois é uma escolha e não uma condição.

### **A relevância da avaliação estandardizada: possibilidades emancipatórias**

A avaliação poderia, sem qualquer susto de ordem epistemológica, figurar no panteão das necessidades básicas humanas. Vivemos sob o imperativo constante de avaliar situações, pessoas, conjunturas. Avaliamos a todo o instante e, seguramente, “desde o início do processo civilizatório houve alguma forma de avaliação. Ousaríamos dizer que a avaliação surgiu com o próprio homem” (VIANNA, 2000, p. 22).

Avaliar coloca-se, também, como um ato político, onde “as funções da avaliação têm que ser, por isso, compreendidas no contexto das mudanças educacionais e das mudanças econômicas e políticas mais amplas [...] a avaliação é ela própria uma actividade política” (AFONSO, 2009, p. 19). Portanto, quando avaliamos, empenhamos uma atividade política consciente de seu impacto.

As avaliações de sistema nasceram na contracorrente do desmoronamento do Estado educador nos anos 1980 (CORREIA, 2010), surgindo como uma espécie de referencial aglutinador para sistemas educacionais que, em face do esfacelamento do Estado como regulador da educação, ficaram sujeitas a uma pluralidade de invenções e modelos locais que, antes de atender à demanda legítima pela descentralização da administração da educação, não foram capazes de configurar “o aperfeiçoamento dos dispositivos e instrumentos capazes de assegurar a governabilidade e a coerência dos sistemas educativos no respeito dos princípios da igualdade de oportunidades, ou da democratização da educação” (CORREIA, 2010, p. 457).

Por outro lado, as amiudadas críticas a determinadas mazelas do magistério, tais como corporativismo, descaso, falta de profissionalismo, domesticização do espaço público, incompetência teórica e/ou metodológica, lacunas nos processos de formação inicial e continuada legitimaram, em grande medida, a aplicação de avaliações de larga escala como forma de controle estatal do trabalho pedagógico, fruto de uma nova lógica de administração derivada do setor privado. De acordo com Afonso, existe uma simbiose “entre avaliação e responsabilização que faz com que a primeira se desenvolva e adquira maior visibilidade em época em que os movimentos de reforma exigem uma maior participação e controlo sobre a implementação das políticas para a educação” (2009, p. 44).

A necessidade de avaliar também exprime um mecanismo, legítimo, de consecução de uma educação de qualidade, na medida em que

se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora, por vezes, conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas (AFONSO, 2001, p.22).

Por essa lógica, o Sistema de Avaliação da Educação Básica seria um instrumento de regulação que propõe, através do estudo de seus indicadores advindos da 'medição', políticas que possam alterar significativamente o quadro educacional contemporâneo. Nesse sentido, ainda que seus meios (provas estandardizadas) sejam regulatórios, os seus fins seriam emancipatórios:

O valor e a utilidade da avaliação para a gestão democrática precisam ser considerados como critérios de aferição da pertinência da avaliação efetuada. E, como manifestação da própria concepção de gestão democrática prevalecente, pode essa prática, examinada em seu valor e utilidade, revelar e orientar escolhas relativas à vivência democrática na educação (COELHO, 2007, p. 517)

Assim, se as avaliações de sistema assumirem o status de finalidade, produto da política educacional, tais avaliações restarão por mostrar uma face de regulação, controle e centralização burocrática. Todavia, se essas avaliações forem consideradas como um instrumento da política educacional, um caminho, um meio, um relatório, podem assumir uma face emancipatória, concorrendo com outros fatores para que a qualidade da educação possa ser redimensionada.

Se os diferentes estudos realizados há pouco mais de vinte anos de avaliação sistêmica da educação básica apontam, entre outros fatores, "boas práticas pedagógicas", "professores comprometidos e qualificados" e "gestão democrática" como componentes fundamentais para reverter a trajetória de fracasso de nossas escolas, como tornar isso realidade pela política pública? (COELHO, 2008, p. 251)

Colocando a questão em termos prescritivos, há uma decisão a ser tomada em relação às avaliações de sistemas, como o SAEB: ou assume-se as aplicações estandardizadas e os dados na forma do simples controle e solidificação da lógica do mercado ou opta-se pelo caminho do emprego crítico de tais dados, utilizando-os como instrumentos para a consecução e ampliação da qualidade na educação. Nos limites do texto, a reflexão acadêmica também parece entender essa encruzilhada.

### **Breve síntese sobre a repercussão acadêmica: Entre a regulação e a emancipação**

A tensão permanente entre regulação e emancipação (AFONSO, 2009) manifesta-se, também, através dos instrumentos de políticas educacionais, como as avaliações em larga escala que, por sua genealogia, vive na constante tensão entre sua origem de regulação e as possibilidades de emancipação que pode promover. Existe uma imprecisão conceitual quando adentramos o terreno do que é regulação no campo da educação, assim como algumas práticas de gestão não se configuram exatamente como um contraponto emancipatório (apesar

de discursivamente se colocarem nessa condição). Mesmo no debate acadêmico, o exame do material empírico mostra certa tolerância “à coexistência do discurso da democratização da gestão com práticas avaliativas apoiadas em supostos do gerencialismo” (FREITAS, 2007, p.514).

A academia parece repercutir a sustentação ideológica ambígua das avaliações em larga escala, tanto utilizadas para regular quanto (não sem algum esforço) para emancipar, pois refletem escolhas e instrumentos de políticas educacionais e são frutos da conjunção de três fatores: a tendência internacional de ranquear e produzir informações através da aferição da aprendizagem, a necessidade de se constituir instrumentos que permitam a gestores, educadores e a sociedade civil um *feedback* situacional da educação e, como terceiro fator, a configuração do estado avaliador.

Esses fatores, como fiéis da balança, convencem eventuais interlocutores que as avaliações em larga escala são regulatórias, mas também podem levantar conclusões opostas. Se a tendência internacional de ranquear e produzir informações através da aferição da aprendizagem, assim como a configuração do estado avaliador, são fatores que impingiriam às avaliações em larga escala um prisma regulatório, a necessidade de se constituir instrumentos que permitam a gestores, educadores e a sociedade civil um *feedback* situacional da educação, instauraria uma interessante possibilidade para que as avaliações em larga escala fossem utilizadas também de forma emancipatória.

Como conclusão, é possível inferir que o debate acadêmico apresenta certa tendência a assumir a importância material das avaliações em larga escala como instrumento que perspectiva a gestão da educação, mas, por outro lado, também se dedica ao enfrentamento conceitual sobre a que pilar da modernidade servem essas avaliações: regulação ou emancipação (SANTOS, 2008).

Talvez seja possível pensar o Sistema de Avaliação da Educação Básica como um instrumento de política educacional que transcende a regulação e a emancipação. Ou, pelo contrário, pensá-lo como uma expressão mais apurada do diálogo entre os dois projetos, no qual a emancipação precisa da regulação como instrumento de organização.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, , v.22, n.75, p.15-32, ago. 2001.

BARRETTO, E. S. de S. *et al.* Avaliação na educação básica nos 90 segundo os periódicos acadêmicos. In: *Cadernos de Pesquisa*, n.114, p.49-88, 2001.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. In: *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 59,p. 229-258, jun. 2008.

CORREIA, J. A. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. In: *Revista Brasileira de Educação*. v.15, n.45, p. 456-466, 2010,.

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 99, , p. 501-521, ago. 2007.

FREITAS, L. C. de. *Avaliação Escolar Caminhando pela Contramão*. Petrópolis, Editora Vozes, 2009.

OZGA, J. *Investigação sobre políticas educacionais – Terreno de contestação*. Trad. Isabel Margarida Maia. Porto Editora: Porto/Portugal, 2000.

SANTOS, B.S.. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. v.01.Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, L.L. de C. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. In: *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v. 25, n.89, p. 1145-1157, set/ dez. 2004.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. de. *Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil*. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v.24, n.84, p.873-895, set. 2003.

VIANNA, H. M. *Avaliação Educacional*. São Paulo: IBRASA, 2000.

\_\_\_\_\_. *Avaliações em Debate: SAEB, ENEM, Provão*. Brasília: Plano, 2003.

# Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: Uma discussão a partir dos sistemas estaduais de avaliação

## **Wagner Silveira Rezende – PPGCSO-UFJF/ CAEd-UFJF**

Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). É bacharel em Direito, licenciado e bacharel em Ciências Sociais, e mestre em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atualmente é coordenador da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

## **João Assis Dulci – IESP-UERJ/CAEd-UFJF**

Doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP -UERJ). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE-IBGE). Atualmente é analista de avaliação da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

## **Túlio Silva de Paula – CAEd-UFJF**

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atualmente é analista de avaliação da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

## **Juliana Frizzoni Candian – IESP-UERJ/ CAEd-UFJF**

Doutoranda em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP -UERJ). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com formação complementar em Análise Estatística de Dados Sociais, e mestrado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM). Atualmente é analista de avaliação da Coordenação de Análise e Publicação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd-UFJF).

## **Raul Magalhães Pinto – UFJF**

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor associado 2 da Universidade Federal de Juiz de Fora. É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF. Atua como pesquisador do Centro de Pesquisas Sociais da UFJF.

## **Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: Uma discussão a partir dos sistemas estaduais de avaliação**

### **RESUMO**

O artigo apresenta uma justificativa para os sistemas estaduais ou municipais de avaliação da educação a partir da discussão sobre autonomia e descentralização no modelo federativo brasileiro, especialmente para o caso das políticas em educação. Para validar a justificativa da avaliação como ferramenta analítica de políticas públicas, consideramos os sistemas estaduais de avaliação de Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco e Ceará. Os resultados apontam para um diálogo expressivo entre políticas públicas para educação e avaliação, tendo como pano de fundo a autonomia dos estados federados na condução de políticas públicas educacionais, em particular a criação de sistemas estaduais de avaliação da educação. A partir da criação desses sistemas, que experimentou patente expansão a partir de meados da década de 2000 no Brasil, podemos analisar as características do sistema federativo brasileiro, envolvendo a descentralização como ideia regente de nosso esforço de compreensão do federalismo brasileiro.

**Palavras-chave:** Sistemas de avaliação da educação – Federalismo – Descentralização – Políticas Educacionais

### **Educational assessment and autonomy in the federalist context: a discussion from the state and municipality educational assessment system**

#### **ABSTRACT**

This article aims at presenting a justification about the state and municipality educational assessment system, based on the discussion about autonomy and decentralization in the Brazilian federalism. The main interest is about the education policies. We take into account the educational assessment systems in four Brazilian states, which are Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará and Pernambuco, in order to validate the use of the education evaluation as an important instrument to analyze public policies. Having the state-level autonomy in conduction and execution of public policy – and the design of state educational systems in particular – as a background, our results point out a meaningful relationship between education public policy and evaluation systems. As from the beginning of such systems which have experienced a noticeable expansion since mid-2000's in Brazil, it is possible to analyze some features of the Brazilian federative system and the decentralization process as its core concept.

**Keywords:** Educational assessment system – Federalism – Decentralization – Education Policies

## Introdução

O presente artigo pretende trazer à discussão as possibilidades apresentadas por um sistema estadual de avaliação da educação no contexto de descentralização do modelo federativo brasileiro. O federalismo, tendo como foco a ideia de descentralização (mesmo que essa ideia, como veremos, careça de uma explicação mais densa), envolve o entendimento das relações estabelecidas entre a União e os governos subnacionais. Nosso objetivo, com o presente esforço, é analisar a criação e a expansão dos sistemas estaduais de avaliação educacional, com todas as consequências que eles envolvem (tais como políticas de responsabilização a partir dos resultados obtidos nessas avaliações), como um exemplo da participação dos estados na condução de políticas públicas em educação, de forma autônoma.

Os sistemas estaduais de avaliação educacional, seguindo exemplo do sistema federal de avaliação da educação brasileira, criado no início da década de 1990, ganharam força a partir de meados dos anos 2000, dispostos a atender às especificidades das redes locais de ensino, se tornando ferramenta fundamental para o acompanhamento da qualidade da educação nos estados. Independente dos esforços nacionais de realização de avaliações em todo o Brasil, como o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e a Prova Brasil, as necessidades dos estados passavam por outra seara. No intuito de atender a essas demandas próprias, a criação dos sistemas estaduais de avaliação se apresentou como uma tentativa, não de competir com o sistema federal de avaliação, mas de dar ênfase a aspectos não tematizados por aquele.

Sendo assim, a criação e expansão desses sistemas, hoje englobando quase a totalidade dos estados brasileiros, demonstra uma autonomia dos estados na condução de políticas públicas relativas à educação, mesmo com a existência de um sistema de avaliação em nível nacional. Características fundamentais do federalismo clássico, a autonomia e a descentralização, percebidas, nesse caso específico da avaliação educacional brasileira, podem ser tratadas como características, também, do federalismo brasileiro, embora este apresente, como veremos, características próprias, nem sempre entendidas da mesma maneira pelos especialistas da área.

De todo modo, o argumento que se desenhará neste texto, do começo ao fim, enfoca a autonomia e a descentralização como duas características presentes na condução das políticas públicas educacionais dos governos subnacionais, apesar da ainda forte centralização do governo nacional em uma série de questões. Exemplo disso, e tema fundamental deste artigo, são os sistemas estaduais de avaliação educacional que procuramos, aqui, descrever e analisar. Mais do que atestar características do federalismo brasileiro, a criação desses sistemas aponta para a importância de sua existência na

tentativa de diagnosticar, periodicamente, problemas que permeiam as redes de ensino no Brasil.

Para isso, além desta breve introdução, organizamos o texto em quatro partes. Uma primeira parte apresenta a discussão em torno do federalismo e do processo de descentralização desse modelo de organização no caso brasileiro, a partir das políticas voltadas para educação. Na segunda parte, apresentamos importantes diferenças entre os sistemas próprios de avaliação e o sistema federal, organizado a partir do SAEB, destacando a importância desses sistemas na promoção da qualidade da educação pública no Brasil. Na terceira parte, são analisados quatro sistemas estaduais de avaliação, PROEB (Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica), PAEBES (Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo), SAEPE (Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco) e SPAECE (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará), com o intuito de por à prova a justificativa da avaliação como ferramenta analítica de políticas públicas. Por fim, organizamos algumas considerações finais.

### **Federalismo, descentralização e mudanças no campo da educação**

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado mudanças no seu sistema federativo, no sentido de maior descentralização e de fortalecimento dos entes subnacionais. Como assinala Maria Herminia Tavares de Almeida (1995), esse processo, com suas dificuldades e especificidades, pode ser observado com maior clareza no plano das políticas sociais.

Segundo a autora, a ação do governo federal no campo das políticas sociais foi moldada durante os períodos de maior centralização. A criação, expansão e definição das características de um sistema brasileiro de proteção social se deu, em grande medida, durante os dois ciclos autoritários, especialmente durante o de Vargas (1930/1945) – ocasiões nas quais o federalismo deu lugar a um Estado quase unitário, ou, no mínimo, a uma forma de federalismo centralizado bastante acentuada (ALMEIDA, op. cit.). Portanto, ao considerar a reorganização das políticas sociais, deve-se levar em conta o tema da redefinição das competências entre as esferas de governo. O foco, neste momento do trabalho, são as particularidades da mudança que vêm ocorrendo no campo da educação. Mas, antes, convém destacar as características gerais do federalismo e sua especificidade no contexto brasileiro.

Ainda segundo Almeida, federalismo é um sistema de organização de poder e autoridade entre as instâncias governamentais, baseado na distribuição territorial, que é definida e assegurada por uma Constituição, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação. Um sistema federalista é constituído por

um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social. Por serem estruturas não-centralizadas, os sistemas federais moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo. A existência de competências comuns entre instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não centralizada do federalismo (ALMEIDA, 1995, s/p.).

Essa passagem pontua elementos cruciais para o entendimento do federalismo e de suas principais características: autonomia, descentralização, cooperação e negociação entre as instâncias do governo. A ideia que dá sustentáculo a toda concepção de federalismo é a autonomia dos entes, que se manifesta de variadas formas, tais como a gerência de suas finanças, o estabelecimento de diretrizes e políticas específicas para os entes federados em áreas diversas, como saúde e educação, por exemplo, é elemento constituinte da ideia mesma de federação. Ela nos leva à descentralização, visto que a autonomia desloca a tomada de decisões para outros atores, implicando em possibilidades decisórias e também assunção de responsabilidades. Isso significa, em teoria, maior capacidade de cada ente federado em tomar a decisão com mais eficácia e conhecimento de causa, por ter o poder de agir sem a necessidade de seguir diretrizes estabelecidas que não levam em conta, necessariamente, as peculiaridades de sua realidade regional. Nesse ponto, podemos observar a importância dos sistemas estaduais de avaliação, como se verá.

Contudo, autonomia e descentralização não significam desconexão com o Estado nacional. Esse ponto é fundamental para a compreensão do federalismo, independente do grau de autonomia que ele concede aos entes federados. Antes, pelo contrário, a própria definição dada por Almeida acerca do federalismo envolve a cooperação entre os entes federados, no nosso caso, os estados e a União. A cooperação se manifesta em diversos campos, como o econômico, o político, o cultural, o social etc. Ou seja, descentralizar não tem caráter disruptivo. A cooperação entre os entes significa o reconhecimento da unidade federativa e dos propósitos que unem esses entes em torno de um projeto de nação. Portanto, a autonomia deve ser compreendida como a necessidade de tornar os processos decisórios mais próximos das realidades daqueles que sofrerão as consequências dessas decisões, respeitando, desta forma, as singularidades (em diversos campos) que envolvem cada ente federado.

Um dos elementos centrais da cooperação entre os estados, que, ao contrário de ser um fator que restringe a autonomia, de fato a reforça, é a negociação entre as instâncias de governo. Os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, encontram-se em uma relação onde o acerto de prerrogativas e responsabilidades é essencial para o funcionamento de um federalismo efetivo. As instâncias devem estar muito bem articuladas, a fim de atender

aos objetivos a que se propõem, sem que haja, com isso, superposição de competências. Nesse ponto, o caráter de negociação contínua entre os entes é suporte para a cooperação.

O que foi apresentado é uma definição geral do que vem a ser o federalismo, mas os sistemas federativos realmente existentes variam muito entre si, ao longo do tempo e em um mesmo sistema federativo, criando algumas dificuldades conceituais para as análises empíricas. O que se observa, por exemplo, são diferenças entre o grau de autonomia e descentralização entre os entes e o governo nacional, variações estas que decorrem do contexto espaço-temporal a ser analisado.

O federalismo brasileiro tem sido tratado, por boa parte da literatura especializada (da qual Almeida é exemplo), como um federalismo cooperativo, no qual existem diversos graus de intervenção do poder federal e formas de ação conjunta entre instâncias de governo, em que os entes subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade de financiamento. Nesse caso, uma das características do federalismo, a existência de competências comuns, está em convivência e em conflito com o princípio da definição clara das funções que cabem a cada nível de governo (ALMEIDA, op. cit., s/p.).

O que importa chamar a atenção aqui é que se trata de um amplo movimento de passagem de uma forma de federalismo centralizado para outra, que ainda está sendo definida em seus contornos mais específicos. Esse movimento, normalmente chamado, também com imprecisões, de descentralização (como uma das várias características do federalismo brasileiro), envolve uma série de processos de diferentes naturezas, de realocação, consolidação e devolução de funções que estavam situadas no âmbito do poder central.

Almeida situa as pressões descentralizadoras, em grande medida, na transição da ditadura à democracia, na década de 1980. A autora apresenta dois motivos importantes para isso: o primeiro tem a ver com o próprio processo de abertura do regime, que permitiu, inicialmente, a eleição democrática nos estados, conferindo liderança e importância política aos governadores estaduais. O segundo motivo tem a ver com a característica centralizadora do regime, que tornou, para as oposições, descentralização sinônimo de democracia. No que diz respeito às políticas sociais, a proposta de descentralização teve a ver com a redistribuição de competências e funções com o objetivo de universalizar o acesso e aumentar o controle dos beneficiários sobre os serviços. Isso transformou o sistema de proteção social em um instrumento eficiente de redução das desigualdades sociais, não se tratando, portanto, de redefinir a natureza pública de caráter social da demanda por um novo pacto federativo que fortalecesse as estruturas subnacionais.

A Constituição de 1988, convergência das correntes descentralizadoras, definiu um novo arranjo federativo que transferiu para estados e municípios capacidade decisória, recursos e funções; e aumentou o poder do Legislativo,

espaço das disputas e negociações dos conflitos federativos. No entanto, como aponta Almeida, ela não definiu claramente hierarquias de competências dentro da federação, estipulando funções concorrentes entre municípios, estados e União, especialmente na área social, o que reforça a ideia da necessidade da cooperação entre os entes federados e formas de financiamento, no que diz respeito ao grau de envolvimento e formas de repasse.

O financiamento das políticas sociais dependia do envolvimento das três esferas de governo, mas não havia uma estratégia que as envolvesse. O governo federal, que deveria organizar a mudança, passava ainda por um momento de crise política, agravada pela instabilidade gerada pela inflação. Assim, embora houvesse uma inclinação pela descentralização, não ocorreu uma política que orientasse as reformas sociais. A redistribuição de competências e atribuições foi presidida por lógicas particulares, fazendo com que cada campo das políticas sociais levasse a resultados muito diversos, a partir de pontos de partida também diversos.

Almeida (op. cit.) aponta que, no caso da educação, não houve uma política de descentralização em nível nacional. A origem do sistema público de educação já estava marcada pela existência de competências diferenciadas, embora não exclusivas, entre os governos e por alguma descentralização, uma vez que os estados operavam as redes responsáveis pela maior parte da oferta do ensino básico, embora os governos federal, estaduais e municipais atuassem em todos os níveis de ensino.

A partir dos anos 1980, o movimento pela descentralização se deu em dois âmbitos: na tentativa de minimizar a centralização no plano federal, pela transferência de algumas funções desempenhadas pelo Ministério da Educação e pelo estabelecimento de mecanismos automáticos de repasse de recurso e na realocação das capacidades decisória e administrativa concentradas nos estados, através da municipalização do ensino e/ou da autonomia da escola. Ocorreu, também, o que a autora chama de “municipalização por ausência”, observada em regiões menos desenvolvidas e resultante da incapacidade dos governos estaduais em responder às demandas, que acabam por recair sobre os governos municipais. Mas como o ensino básico era, em grande medida, responsabilidade dos estados, os processos de municipalização ocorreram, e eventualmente ainda ocorrem, na esfera dos estados. Portanto, variam muito quanto à natureza, ao ritmo, ao alcance, à intensidade, à continuidade e às consequências.

Mais recentemente, e no plano da descentralização federal, vale a pena destacar a experiência do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica), importante marco no repasse de recursos federais para os municípios. Ele é representativo de uma tendência na política educacional no período

pós-1988, qual seja, a focalização dos gastos públicos em educação. Para entendê-lo, contudo, façamos uma rápida digressão histórica.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma previsão transitória, por um período de 10 anos, de que a erradicação do analfabetismo, como política precípua no setor da educação, comprometeria 50% dos recursos destinados pelo poder público à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 2011, p. 57). Esse dispositivo foi letra morta até sua revogação em 1996 e isso mostrou a necessidade de maior precisão do compromisso entre cada ente federado com as ações implicadas nessa política (a legislação não definia a proporção de gastos que caberia a cada ente). Não obstante a ineficácia dessa previsão constitucional de gastos para a erradicação do analfabetismo, o caso mostra que um dos pilares da agenda da política pública em educação no período pós-1988 seria a coordenação entre os entes federados para a garantia do direito à educação. Vale considerar, por exemplo, a elevação dos municípios brasileiros à condição de entes federados, com sua equiparação a estados e à União. Isso gerou uma reestruturação das competências federativas de tributar e a repartição da responsabilidade relativa às políticas sociais (OLIVEIRA, op. cit.).

No caso da educação, isso se manifestou, na assunção, pelos municípios (em regime de colaboração com os estados), da responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental obrigatório e da Educação Infantil (de responsabilidade dos municípios, sem o regime de colaboração), ao passo que os estados assumiram, além da colaboração com os municípios na oferta do Ensino Fundamental, a oferta do Ensino Médio. À União coube a responsabilidade de fornecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios.

Essa distribuição de responsabilidades, em regime de colaboração, apontava para o desafio de articular essas competências entre os diferentes níveis de governo. Assim, clamava-se, no pós-1988, por uma capacidade de regular a ação federativa, capacidade esta que passou a ser percebida como central para a efetivação das políticas educacionais, “seja para ampliar a oferta do ensino obrigatório, seja para intervir nas desigualdades educacionais ou na eficiência dos sistemas” (OLIVEIRA, 2011, p.58). Uma reestruturação oriunda de um pacto federativo que se pretendia eficaz passava, necessariamente, pela reordenação dos mecanismos de financiamento da educação. Como o foco era o ensino obrigatório (ao lado da ampliação da oferta educacional e da elevação do desempenho escolar – retomaremos essa temática mais adiante), essa focalização se cristalizou com a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1996, cujo objetivo era mudar a priorização dos gastos (revogando o dispositivo que priorizava o repasse, já aqui mencionado, para a erradicação do analfabetismo), determinando que 15% da arrecadação de um conjunto de impostos deveriam ser investidos no financiamento do Ensino Fundamental.

Além disso, o FUNDEF estabeleceu a criação de 27 fundos estaduais, prevendo a retenção de alguns impostos na fonte, a fim de serem distribuídos, em momento posterior, conforme o total de matrículas no Ensino Fundamental e o custo-aluno anual, estabelecido nacionalmente (OLIVEIRA, op. cit.). Tal mecanismo objetivava induzir municípios e estados a agirem em direção da ampliação da oferta do Ensino Fundamental. A consequência mais conhecida desse processo foi a municipalização do ensino, já mencionada, que ganhou força a partir da segunda metade da década de 1990. Como destaca Arretche (2002, p. 446), aumentar a oferta de matrículas se tornou, para os municípios, uma estratégia para obter receitas adicionais, o que resultou, também, na ampliação dos serviços à população e no aumento dos salários dos professores. Segundo a autora, entre 1997 e 2000, o aumento médio da remuneração dos docentes no nível fundamental foi 29,5% (op. cit., p. 442).

Se para o Ensino Fundamental o FUNDEF gerou os efeitos que dele se esperava (de fato, os municípios passaram a assumir a oferta do Fundamental), para a Educação Infantil e para o Ensino Médio, não teve o mesmo impacto, chegando mesmo a ter efeitos negativos no que tangia às matrículas nessas etapas de escolaridade. É diante desse quadro que, em 2006, tendo em vista a necessidade de uma nova reforma constitucional, entra em cena o FUNDEB, trazendo a mesma lógica de partição dos recursos do FUNDEF, mas acrescentando um dispositivo novo, com o objetivo de atender às etapas de escolaridade alijadas pelo FUNDEF. Assim, cada nível do governo concorreria aos recursos somente para as matrículas das etapas de ensino sob sua responsabilidade, prevista na Constituição Federal (OLIVEIRA, op. cit., p. 60).

O que os exemplos de FUNDEF e FUNDEB nos mostram é uma tendência, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, de articular um regime de cooperação entre os entes federados, no sentido de efetivar a obrigatoriedade do ensino básico (demanda que desde a década de 1930 ocupava a agenda da educação brasileira)<sup>1</sup>. O que chama a atenção, portanto, é o reforço do pacto federativo, onde a autonomia dos entes não é acompanhada de uma fragilidade na ação, mas sim de um regime colaborativo, onde responsabilidades e recursos são repartidos para que o fim, unívoco, seja atingido: a melhoria da educação brasileira.

A despeito dessa análise substantiva das características que envolvem o federalismo brasileiro, há outra maneira de encarar nosso sistema federativo. À luz das análises de outros autores, como Arretche (2012), o federalismo brasileiro, ao contrário do que pinta esse quadro que acaba de ser acima traçado, não experimentou a descentralização como característica fundamental do desenvolvimento do seu sistema. Antes, o que se nota, segundo a autora, é que, 24 anos desde a promulgação da nossa última constituição federal, o sistema federativo brasileiro se caracteriza, justamente, pelo alto grau de centralização.

1. Para saber mais sobre o tema, ver AZEVEDO, 2006.

O que essa interpretação poderia sugerir é uma leitura na contramão dos entendimentos mais consolidados acerca da descentralização como característica do nosso sistema federativo no pós-88. Mas, de acordo com Arretche, a centralização que nos caracteriza não significa que não existam mecanismos de controle às intervenções do governo federal nas esferas estaduais, assim como não devemos concluir que estados e municípios não desempenhem papéis relevantes na confecção e efetivação de políticas públicas, como aquelas experimentadas na área educacional, por exemplo.

Contudo, o argumento dessa forma de pensamento rechaça a euforia inicial, experimentada imediatamente após a promulgação da Carta de 1988, que esperava ver emergir um modelo federalista, onde a autonomia e a descentralização fossem os principais alicerces do modelo que se reorganizava. Outro ponto rechaçado por Arretche (2012) é a crítica que via, ao contrário, a descentralização como um grande problema para o federalismo, tendo em vista nossas características históricas, o que enfraqueceria nosso incipiente regime democrático. Para a autora, nenhuma das duas perspectivas deveria ser levada às últimas consequências.

Nessa perspectiva, o federalismo brasileiro é visto como tendo fortes raízes históricas na centralização (nesse ponto, há coincidência com a análise de Almeida, anteriormente trabalhada neste texto), como demonstram as duas dimensões analisadas por Arretche (op. cit.): o poder de veto das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais e a autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas. A primeira dessas dimensões, que aqui não nos interessa diretamente, aponta para a ampla autoridade legislativa da União, que possui prerrogativa legislativa sobre a legislação de estados e municípios, além de uma série de temas legislativos privativos. De fato, enquanto o governo federal pode legislar sobre quase todas as áreas da política, os governos subnacionais não desfrutam de competências legislativas exclusivas.

Quanto à segunda dimensão, qual seja, a autonomia dos governos para decidirem sobre suas próprias políticas, tema que interessa diretamente ao objetivo deste artigo, o que pode ser observado é que, no Brasil, os governos locais (estaduais ou municipais) são, de fato, os principais provedores das políticas nas áreas de saneamento, saúde pública, infraestrutura e educação. No entanto, para que essas políticas sejam executadas, dependem de transferências do governo federal, alicerçadas em previsões constitucionais, ou seja, não dependem de alinhamentos político-partidários (pelo menos, em tese). Contudo, tendo como base seu poder de transferência de recursos, o governo federal pode alinhar ajustamentos com os governos locais em virtude dessas transferências. Assim, o governo federal pode interferir - e o faz - nas políticas locais.

O que essa perspectiva sobre o federalismo mostra, portanto, é um governo central forte, com capacidade de intervenção. Apesar disso, os governos subnacionais não desempenham papéis de fantoches no jogo político. Eles são capazes de influenciar, a partir de suas próprias demandas, políticas propostas pelo governo central, além de fazerem com que suas próprias políticas sejam desenvolvidas de acordo com a cor local de suas necessidades. Programas bem-sucedidos no plano local, por exemplo, podem ser alçados à esfera nacional, influenciando a agenda política federal.

O que a perspectiva de Arretche mostra, assim, é que, mesmo com um governo federal caracterizado pela centralização, isso não quer dizer que os governos subnacionais não sejam capazes de desenvolverem autonomia em suas decisões. Como reconhecido pela própria autora, as políticas públicas, na área educacional inclusive, são caracterizadas pela atuação dos entes estaduais e municipais, mesmo que intervenções e influências do governo central ocorram.

O que nos parece, diante dessas duas perspectivas acerca do federalismo brasileiro (aqui representadas pela exposição das posições de Almeida e Arretche), é que não se trata de reconhecer ingenuamente que a Carta Constitucional de 1988 escancarou o país para um nível de autonomia e descentralização não experimentado anteriormente (pois o governo federal é caracterizado pela centralização) e nem de reconhecer, absolutamente, que tal centralização seja um elemento que impede, completamente, o surgimento de demandas próprias por parte de estados e municípios, assim como a articulação de políticas próprias para lidarem com suas vicissitudes. O exemplo das políticas de avaliação educacional pelos estados brasileiros parece ser um bom *locus* para entendermos bem essas perspectivas.

## Sistemas próprios de avaliação: periodicidade e especificidade

A elaboração do FUNDEF e do FUNDEB deixavam clara a preocupação com a oferta do ensino básico obrigatório, refletindo um dos principais problemas que ocupavam as mentes dos nossos educadores, ou seja, o acesso à escola. Ao lado do fluxo escolar, outro problema crônico na educação brasileira<sup>2</sup>, a oferta do ensino obrigatório, como apontamos, ocupou boa parte das discussões e políticas educacionais brasileiras durante o século XX. No entanto, a despeito do intento iniciado no início do século passado ter sido, a duras penas, alcançado há cerca de duas décadas, pelo menos em suas linhas gerais, outro problema ganha ênfase a partir da década de 1980: a qualidade da educação. Não há dúvidas de que a avaliação em larga escala guarda lugar *sui generis* quando o assunto é a qualidade da educação no Brasil. Sem esmiuçar em demasia suas características, faz-se *mister*, contudo, apontar para seu papel na atenção que vem sendo dispensada à qualidade da educação, por parte de nossas políticas públicas, a fim de desaguar-

2. Para saber mais sobre o assunto, ver COSTA RIBEIRO, 1991.

mos, novamente, na discussão que envolve a autonomia dos entes federados e os sistemas de avaliação, tema de que trata o presente esforço.

Somente a partir da década de 1990, ganha densidade a discussão sobre a qualidade da educação no Brasil. Da criação do SAEB (1990) à difusão dos sistemas estaduais de avaliação, movimento que se fortalece já na segunda metade da década de 2000, o tempo, do ponto de vista histórico, é curto, ao passo que as transformações são muitas. Todas elas, no entanto, são produtos das condições culturais, sociais e políticas descritas anteriormente. Em outras palavras, a criação dos sistemas estaduais de avaliação são rebentos do mesmo regime de colaboração federalista do qual até aqui tratamos, onde os entes federados, ao se autonomizarem, acabam por buscar um mesmo fim, qual seja, a melhoria da qualidade da educação, percebida como um direito fundamental, o direito de aprender.

Passemos com cautela pelo argumento que estamos agora esquadrinhando. Em um contexto onde a qualidade da educação passa a figurar como preocupação central, no qual o direito de aprender desempenha um papel tão preponderante em nossas políticas públicas educacionais, as avaliações externas aparecem como um instrumento fundamental para que a efetivação desse direito seja acompanhada. O sistema de avaliação nacional, o SAEB (que se aprimorou e expandiu com a criação da Prova Brasil em 2005<sup>3</sup>), se balizou em indicadores que permitiram acompanhar o desenvolvimento da qualidade da educação no Brasil. Vale notar que, quando tratamos das avaliações em larga escala, estamos lidando com desempenho (em linhas gerais, as habilidades e as competências que os estudantes devem possuir a fim de avançar nas etapas de escolaridade) e não com aprendizagem (mais ampla do que o desempenho). Contudo, acompanhar o desempenho é já um primeiro e grande passo para avaliar a qualidade da educação.

Nesses termos, seguindo a preocupação de melhoria da educação (agora do ponto de vista da qualidade), o sistema nacional de avaliação passou a acompanhar com regularidade as escolas brasileiras para determinadas etapas de escolaridade. Enquanto o SAEB avalia a rede pública e privada, no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, através de uma amostra aleatória, a Prova Brasil avalia o 5º e o 9º anos do Ensino Fundamental, também nas redes pública e privada, com recorte quase universal (escolas com turmas de mais de 20 alunos nas séries avaliadas). Vale notar que as disciplinas avaliadas nessas duas avaliações em larga escala são Língua e Portuguesa e Matemática.

O SAEB é realizado em todos os estados do Brasil e no Distrito Federal e são levantadas informações de mais de 3.000 escolas, em cerca de 700 municípios brasileiros. A Prova Brasil, por sua vez, fornece os dados para que o IDEB (Índice de Desenvolvimento para a Educação Básica) seja calculado.

3. O objetivo no presente trabalho não é descer às minúcias que constituem a Prova Brasil ou mesmo o SAEB. Aqui, trataremos apenas das características que nos interessam para a confecção do nosso argumento, mas, para uma discussão didática e pontual sobre o tema, ver NICOLELLA e SCORZAFAVE, 2011.

Ele leva em consideração o fluxo escolar (obtido através do Censo Escolar) e a proficiência (dado oriundo da Prova Brasil), para fornecer um índice, que é acompanhado através de metas para a qualidade da educação no Brasil (o índice varia, em tese, numa escala entre 0 e 10).

O que essas características nos mostram é um sistema de avaliação nacional em larga escala que tem suas virtudes, mas que apresenta, também, vicissitudes. Apesar da importância do sistema nacional de avaliação da educação, observa-se, principalmente após a criação do IDEB, em 2007, a estruturação de sistemas estaduais, e também municipais, de avaliação educacional<sup>4</sup>.

Mas, afinal, se já há um sistema nacional de avaliação, que, levando-se a combinação de seus dois instrumentos, SAEB e Prova Brasil, avalia anualmente a educação brasileira, em termos de desempenho acadêmico, por que criar um sistema de avaliação autônomo para o estado ou mesmo para o município? Tendo em vista a escassez de recursos que enfrentamos durante toda a nossa história, que nos obrigou e obriga a fazer sempre uma escolha trágica no que tange aos investimentos, cobrindo o pé para descobrir a cabeça, a criação de um sistema próprio de avaliação (os chamemos dessa forma, seja estadual ou municipal) parece, à primeira vista, um equívoco. Devemos avaliar o que já é avaliado, aumentando nossos custos para tanto? Um sistema de avaliação demanda tempo de elaboração e envolve muitos gastos. Sendo assim, é preciso que ele seja justificado, para que sua importância seja destacada.

Há, pelo menos, duas grandes justificativas que fazem com que um sistema próprio de avaliação possa ser compreendido em sua relevância. Não abordamos tais justificativas como taxativas. No entanto, elas parecem ser suficientes para que os sistemas de avaliação autônomos cristalizem sua necessidade. Trata-se, de um lado, da *periodicidade*, e, de outro, da *especificidade*<sup>5</sup>. Passemos a eles, começando pela periodicidade.

Como dito anteriormente, nosso sistema nacional de avaliação educacional avalia de dois em dois anos (um ano, o SAEB, no outro a Prova Brasil). A informação produzida, no entanto, embora seja anual, tem um *período de latência*, até que chegue aos destinatários: as secretarias de educação, as escolas e os atores escolares (diretores, professores, funcionários, estudantes, pais, comunidade como um todo, entre outros). Por período de latência, entendemos o período de tempo para que os resultados de uma avaliação chegam ao ponto de serem trabalhados pelos diferentes atores escolares. A avaliação existe, o resultado está sendo processado, assim como as estratégias de divulgação, mas, de fato, o resultado ainda não pode produzir seus efeitos<sup>6</sup>. Sendo assim, notamos que, devido ao enorme contingente de alunos avaliados pelo sistema nacional de avaliação, o período de latência, tanto do SAEB quanto da Prova Brasil, é demasiadamente extenso. Os resultados demoram a ser divulgados, o que causa alguns inconvenientes. Um secretário

4. São dois exemplos de municípios que têm sistemas próprios de avaliação no Brasil: Campo Grande, no Mato Grosso do Sul e Belo Horizonte, em Minas Gerais.

5. Esses dois pontos podem ser mais bem entendidos a partir da leitura da tabela com as disciplinas e anos avaliados por cada estado no anexo I.

6. Uma das principais engrenagens para um sistema de avaliação educacional é que os resultados sejam efetivamente divulgados. Avaliação sem ação é produção de conhecimento sem que este tenha um enfoque pragmático para mudanças da realidade sobre a qual se debruça. A avaliação tem um compromisso, pelo menos assim a entendemos, com a mudança da educação, principalmente, neste caso, com a melhoria da qualidade da educação. Por isso, é importante observar o período de latência de uma avaliação educacional. Enquanto latentes, os resultados não são capazes de subsidiar alterações em práticas que possam contribuir para a mencionada e almejada melhoria, como as práticas pedagógicas e de gestão, por exemplo.

de educação, por exemplo, desejoso por trabalhar os resultados da Prova Brasil em seu município, consegue fazê-lo em apenas uma oportunidade, caso ocupe o cargo por apenas um mandato. É pouco, visto que a necessidade de se trabalhar com os resultados da educação se faz em caráter de quase imediatez. Quanto antes os resultados puderem ser trabalhados, mais consequências pode-se esperar deles.

O que os sistemas próprios de avaliação oferecem é um período de latência bem menor do que aquele do sistema nacional. As avaliações tendem ser realizadas ao fim do período letivo, e seus resultados já podem encontrar eco pelas escolas e secretarias no início do período letivo subsequente. Essa é uma grande vantagem da realização de avaliações próprias, pois elas permitem o trabalho dos atores escolares anualmente (em alguns casos, até mesmo mais de uma vez por ano, como veremos), com resultados que acabaram de ser obtidos. Esse ponto é de extrema importância tendo em vista o exemplo acima esboçado, do secretário de educação desejoso de trabalhar e realizar intervenções com base nesses resultados. Com resultados mais rápidos nas mãos, mais é possível articular e organizar mecanismos de intervenção com base nesses dados.

Analisemos o segundo ponto, a especificidade. Quando pensamos em um sistema de avaliação nacional, estamos diante de um desenho e de uma estrutura de avaliação genéricos, que sejam capazes de atender, da mesma maneira, todo o país. A avaliação produz dados, cujo objetivo é fornecer o maior número de informações possíveis para as escolas, secretarias, municípios e para o estado como um todo. Quando estamos diante de uma avaliação em nível federal, por óbvio, a capacidade de especificidade desse sistema se reduz.

Neste ponto, mais uma vantagem percebida entre os sistemas próprios de avaliação. Como havíamos dito anteriormente, nosso sistema nacional de avaliação se debruça sobre duas disciplinas (Língua Portuguesa e Matemática) e sobre três (no caso da Prova Brasil são dois) anos nas etapas de escolaridade (5° e 9° do Ensino Fundamental e 3° ano do Ensino Médio). Contudo, um ente federado, um estado, por exemplo, pode ser interessado na avaliação de outras disciplinas, como Biologia, por exemplo, e por outros anos de escolaridade, como o 7° ano do Ensino Fundamental. São informações não supridas pela avaliação nacional. Assim, o que podemos notar com a criação dos sistemas próprios de avaliação é uma possibilidade de atender melhor àquilo que o ente federado pretende avaliar. Com o desenho próprio, propiciado pelo recorte peculiar que um sistema autônomo de avaliação permite, outras séries (até mesmo todas) e outras disciplinas podem ser avaliadas. Esse ponto pode ser percebido, por exemplo, através do crescente interesse que os sistemas de avaliação de alguns estados têm demonstrado pela avaliação das séries iniciais e de Ciências da Natureza.

Além disso, outro ponto a ser ressaltado são os questionários aplicados junto aos testes. Ainda chamados de questionários contextuais, eles investigam os fatores associados ao desempenho, sendo um instrumento riquíssimo para a produção de informações para o estado ou município, informações estas que não seriam fornecidas pelo sistema nacional. O questionário de fatores associados ganha a cor local, a especificidade e peculiaridade que interessa ao estado. Um exemplo disso pode ser dado através da investigação de uma política pública estadual, cujos impactos sobre o desempenho pretendem ser conhecidos pela gestão do estado. Através do questionário de investigação de fatores associados, podemos observar se tal política impacta ou não no desempenho, por exemplo.

Outros exemplos poderiam ser levantados para consolidar o argumento que estamos aqui arquitetando. No entanto, cremos já ser suficiente o que aqui foi apresentado para a justificação de sistemas próprios de educação nos estados e nos municípios.

Um ponto que merece atenção, e que retoma aqui toda a discussão inicial que travamos em torno do federalismo e da autonomia dos entes federados, é o não antagonismo entre os sistemas nacional (federal) e estaduais/municipais de avaliação. Se, de pronto, pode parecer que tais sistemas se sobrepõem, gerando gastos excessivos e desnecessários para, no fundo, fornecerem a mesma informação, o que não seria justificado, o que podemos perceber, ao contrário, é que os sistemas federal e estadual, na verdade, produzem informações complementares, que, casadas, geram ainda mais informações sobre as quais a gestão pode trabalhar.

A autonomia, trazida a reboque pela noção federalista, não implica, de forma alguma, fragmentação, com cada ente se distanciando da ideia de um governo central com objetivos para todo o país. O caminho inverso é que parece ser trilhado, quando percebemos que a qualidade da educação é um objetivo central para todo o país, mas a execução das trilhas que levam a esse objetivo pode ser realizada através da autonomia dada e utilizada pelo próprio ente para tanto. Um exemplo que parece pertinente nesse momento é o fato de que, mesmo com a expansão dos sistemas próprios de avaliação, a escala em que são produzidos os resultados é, na maioria dos sistemas de avaliação, a mesma utilizada pelo SAEB, garantindo a comparabilidade entre os resultados oriundos dessas avaliações.

### **A contribuição dos sistemas estaduais de avaliação: observando alguns sistemas de avaliação da educação**

O tema com o qual estamos trabalhando, de forma breve, diga-se, é o do federalismo, na seara da educação (mas não somente nela), como um compromisso entre os entes federados, assumindo responsabilidades e caminhando a partir de um objetivo comum. A autonomia dos entes federados, partilhada a partir da

definição, já esboçada na Constituição Federal de 1988, das responsabilidades de cada ente, como vimos com o FUNDEF e com o FUNDEB, ao sairmos da problemática do acesso escolar, se mantém quando adentramos o pantanoso, mas fértil e promissor, terreno da qualidade da educação.

Esse terreno traz a inevitável discussão acerca da avaliação em larga escala, movimento que nasce amalgamado com o aprofundamento das preocupações com a qualidade da educação no país. O que podemos perceber, a partir da década de 1990, é um movimento de consolidação e solidez da avaliação como instrumento essencial para o acompanhamento da qualidade da educação no Brasil.

A partir de 2007, os estados (e mesmo alguns municípios) passam à constituição de seus próprios sistemas de avaliação educacional, a despeito do funcionamento contínuo e aprimorado do sistema federal de avaliação. Longe de se sobreporem, essas duas instâncias, federal e estadual, fornecem leituras importantes para o entendimento dos estados acerca da qualidade da educação que oferecem. No entanto, como vimos, os sistemas estaduais trazem preocupações com as matizes próprias de cada ente, levando em consideração as necessidades específicas que os afetam. Assim, a partir de resultados de seus próprios sistemas, cujo período de latência é menor – *periodicidade* - e de poderem estabelecer aquilo que mais lhes interessa em termos do que deve ser avaliado (como vimos em relação às disciplinas e aos anos escolares que estão sendo avaliados) – *especificidade* – os sistemas próprios de avaliação, mais do que uma tendência, podem ser percebidos como um aprimoramento das estratégias de combate aos problemas da qualidade da educação brasileiro, garantindo o nobre e basilar direito fundamental de todo brasileiro – o direito de aprender.

No intuito de avaliar o grau de realização da nossa hipótese principal, qual seja, que os sistemas estaduais de avaliação educacional são corporificação da autonomia das unidades da federação e dos municípios, efeito do processo explicado acima, decidimos avaliar a importância da avaliação como ferramenta analítica de políticas públicas em estados selecionados. Decidimos testar a hipótese nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco e Ceará. Essa escolha se deu no sentido de serem entes federados com sistema de avaliação consolidado, mas com certa variação em diversas características. Nesse sentido, as especificidades são percebidas no número de políticas públicas e nos temas por elas abordados, o que enriquece a análise aqui proposta. O que percebemos é que o diálogo entre as políticas educacionais e a avaliação é mais recorrente do que se imagina, ganhando esta última uma característica adicional às suas propostas: a de ferramenta de avaliação de políticas públicas e sua proximidade com as metas alinhavadas nas suas concepções.

A seguir, demonstraremos como esse fenômeno ocorreu nos casos selecionados, apresentando brevemente as características dos sistemas estaduais de avaliação e a evolução das proficiências.

## Minas Gerais

O Sistema Mineiro de Avaliação Educacional (SIMAVE) foi criado em 2000 pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG). Desde então é responsável pelo desenvolvimento de programas de avaliação integrados. O sistema foi ampliado em 2003, incorporando um número cada vez maior de municípios até os dias de hoje. Anualmente, são aplicadas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, que contam com mais de 650 mil estudantes. Os resultados das avaliações podem ser vistos a seguir.

O SIMAVE é um exemplo interessante do que a autonomia dos entes federados no Brasil pode resultar. Além da autonomia que a legislação sobre educação no Brasil faculta às unidades da federação, a iniciativa da Secretaria proporciona um exame mais refinado da situação de todo o sistema de educação do estado de Minas Gerais. Com a propriedade diagnóstica da avaliação de políticas públicas, os resultados servem de insumos apurados para uma avaliação macroespacial, mas, mais que isso: a capilaridade dos resultados permite ao gestor estadual produzir políticas que, embora partam da secretaria estadual, sejam direcionadas para meso e microrregiões ou mesmo para municípios em situações mais graves.

Identificamos, dentre as políticas vigentes no estado de Minas Gerais, as saídas primariamente da Secretaria de Estado da Educação, ou seja, aquelas que não fazem parte de grandes planos do Ministério da Educação que destacam a capacidade analítica das secretarias estaduais e que são gestadas tendo como público-alvo específico os usuários do sistema educacional em território mineiro. Sabemos que a boa prática em políticas públicas gera um efeito de demonstração para outros centros decisórios. Os exemplos de políticas públicas brasileiras que transbordaram as fronteiras políticas do território onde foram concebidas e apropriadas por outros gestores são muitos. Esse evento pode ocorrer tanto em âmbito nacional como internacional. Políticas de capacitação, microcrédito, transferência de renda etc. são, atualmente, replicadas em diversas regiões do globo.

Na última década, desde quando foram iniciadas as avaliações do SIMAVE (PROEB, PAAE<sup>7</sup>, PROALFA<sup>8</sup>), estas permitiram o desenvolvimento de algumas políticas, além de sua permanente análise. Por mais que não possamos estabelecer uma relação de causa e efeito entre a avaliação e a gênese de políticas nos estudos de caso selecionados, podemos identificar as políticas que se nutrem pelas avaliações periódicas, principalmente aquelas com capilaridade maior que as avaliações nacionais.

7. Programa de Avaliação de Aprendizagem Escolar.

8. Programa de Avaliação da Alfabetização.

É importante que, por vezes, uma política pública envolve uma série de ações localizadas. Vamos tomar, para a presente análise, tanto a grande política quanto as ações para avaliar a relação que pode ser estabelecida entre avaliações e políticas.

Em Minas Gerais, as políticas públicas relacionadas à educação incluem programas e suas ações. Destacaremos alguns deles, que foram iniciados depois da instalação do SIMAVE e sua relação com as avaliações periódicas. O programa educacional mais ambicioso do estado de Minas Gerais é denominado “Programa Educação para Crescer” e é classificado pela SEE como “programa estruturador”. Envolve nove ações cujas finalidades são bastante diversas. Os objetivos listados são o aumento do tempo do aluno na escola, aumento da proficiência pela óptica do professor e sua maior qualificação, reforma do Ensino Médio com foco no protagonismo juvenil, ampliação da participação das famílias no cotidiano escolar, redução do tempo médio de conclusão dos segmentos e fortalecimento do SIMAVE. Por ser um programa estruturante, o “Educação para Crescer” tenta, através de suas ações, reformular os fundamentos da educação no Estado. Além disso, como percebermos, tem na avaliação a sua principal ferramenta diagnóstica.

Outro programa que se relaciona com a avaliação da educação é o “Pró-Escola”, que visa à qualificação continuada dos professores da rede pública de educação. A formulação do programa parte do pressuposto de que um professor atualizado com o conteúdo que deve lecionar e devidamente qualificado para suas tarefas tende a oferecer mais para suas turmas, gerando resultados mais elevados por parte dos alunos. Sem dúvida, como já mostrou Soares (2004), o professor faz parte de uma ampla teia que se organiza para o sucesso da educação. Um professor qualificado tem o domínio de sua disciplina, além de cativar o aluno pela segurança com que ministra suas aulas. Ele é, de fato, um dos inúmeros fatores intraescolares que concorrem para uma boa educação. O diagnóstico propiciado pelo SIMAVE consegue captar os resultados da qualificação do professor tanto nos resultados de proficiência, quanto nos questionários contextuais. A outra ação do programa visa à melhoria de infraestrutura das escolas, importante fator contextual intraescolar.

A Secretaria de Educação também planejou o braço educacional do projeto Travessia (“Travessia Educação”), que visa à melhoria na gestão e na infraestrutura das escolas. Listam-se, também, projetos como “Programa Educacional de Atenção ao Jovem” e o amplo conjunto de ações denominado “Melhoria da Educação Básica” como exemplos de políticas públicas que podem ter seu resultado extraído das avaliações periódicas. É nesse sentido que a avaliação também consolida seu caráter republicano, de, indiretamente, ser uma ferramenta institucional de acompanhamento de políticas públicas. Esse ponto se evidencia com os resultados de proficiência dos alunos podem perfeitamente servir como medidas indiretas dos objetivos de políticas educacio-

nais: aumento do domínio do estudante sobre as disciplinas. A consolidação do conhecimento é insumo claro de bom direcionamento do estudante para a cidadania.

## Espírito Santo

O Estado do Espírito Santo estruturou seu sistema educacional em 2000 e segue a mesma direção que destacamos ao longo do artigo: de implementação de um sistema estadual de avaliação que complemente as informações fornecidas pelo sistema nacional, consolidando a autonomia federativa dos entes (no caso, estaduais). Os moldes são análogos ao sistema mineiro, com escala comparável e padrões de proficiência próprios. O sistema de avaliação permite que os testes aplicados, somados ao questionário contextual, forneçam grandes informações sobre a realidade educacional do estado. Com isso, a característica diagnóstica da avaliação educacional transborda para a característica de avaliação de políticas públicas.

Alguns exemplos de políticas públicas que podem ser acompanhadas tendo a avaliação educacional estadual como termômetro são apresentados aqui. O programa “Mais tempo na escola” tem como objetivo elevar a qualidade do ensino capixaba através da extensão do tempo do aluno na escola, aliando esse tempo a maior integração da comunidade à escola. É um amplo projeto cuja finalidade é aproximar os estudantes do estado de padrões extraídos de estudos acadêmicos nacionais e internacionais, além de cumprir com os pressupostos de marcos legais sobre educação no Brasil. A medida do sucesso dessa política é, em sua primeira derivada, a avaliação. Nesse caso, os testes e questionários permitirão, inclusive, avaliar empiricamente a efetividade das medidas que são propostas pela academia a respeito da educação.

Outros projetos podem ser citados: “Programa Jovens Valores”, aliando a educação formal com a redução da pobreza, em um esforço de capacitação do estudante, e o Programa “Família Presente na Educação”, diretamente relacionado às informações fornecidas pelo questionário contextual, com o objetivo de aumentar a participação de familiares no acompanhamento dos estudos do jovem estudante, além do maior acompanhamento da gestão escolar. Albert Hirschman (1973) analisa, dentre outros eventos, a integração das famílias de classe média norte-americanas às escolas públicas. Argumenta que famílias mais conscientes do espaço público demandavam determinados padrões das escolas públicas que fizeram com que se elevasse a qualidade do ensino público norte-americano à época. O mesmo objetivo parece ser buscado com a maior participação da família na rotina da escola no Espírito Santo.

## Ceará

O SPAECE (Sistema de Avaliação da Educação Básica do Ceará), programa de avaliação externa em larga escala implementado no estado do Ceará, existe desde 1992, e consiste em uma avaliação censitária e universal nas redes estadual e municipal, através da qual se aplicam testes padronizados nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, além dos questionários socioeconômicos. Os testes são elaborados por professores da rede pública, seguindo orientações dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ministério da Educação e os Referenciais Curriculares da SEDUC. Como objetivo, o SPAECE apresenta a geração de informações essenciais para a formulação de políticas públicas destinada à melhoria da qualidade do sistema de ensino e oferece um retrato do desempenho da rede pública de ensino para estudantes e professores.

A partir de 2007, o SPAECE passou a avaliar também o período de alfabetização, além de incluir na avaliação todas as séries do Ensino Médio. O chamado SPAECE -Alfa se aplica a todos os estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da rede pública e possibilita um resultado comparável à análise de habilidades em leitura realizada pela Provinha Brasil, do governo federal. A avaliação do Ensino Fundamental também é censitária e se aplica ao final da 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano, nos intervalos entre as avaliações do Sistema Nacional de Avaliação – SAEB –, ou seja, a cada dois anos. Por sua vez, o Ensino Médio é avaliado anualmente em todas as escolas de todos os municípios do Ceará.

O SPAECE se articula a outras políticas educacionais no estado do Ceará, de modo a criar condições para a melhoria de todo o sistema de educação pública. O Programa “Escola Nota Dez” foi criado em 2009 com o objetivo de premiar as escolas com melhor desempenho no Índice de Alfabetização Escolar (IDE-Alfa) e apoiar as de pior desempenho através de ações cooperativas com escolas de melhor desempenho. A fim de aprimorar resultados e reproduzir boas práticas pedagógicas e de gestão, essa política induz as escolas a desenvolver melhores resultados através de premiações. Aquelas cujo desempenho é insatisfatório recebem recursos complementares para implementar planos de melhoria por meio de parcerias e cooperação.

Dentre os critérios para escolha de até 150 escolas premiadas, encontram-se: ter no momento da avaliação ao menos 20 alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental; ter uma média no IDE-Alfa entre 8,5 e 10,0; e ter no mínimo 90% dos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental avaliados pelo SPAECE. Os municípios também precisam contribuir para essa escolha: participam apenas aquelas escolas em municípios com no mínimo 70% dos alunos matriculados no 2º ano no nível “desejável” da escala do IDE-Alfa. Os recursos devem ser utilizados em ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino ou para as condições de infraestrutura.

O Projeto “Jovem de Futuro” foi criado em 2011, fruto de uma parceria entre a SEDUC e o Instituto Unibanco, baseado em uma perspectiva de Gestão Escolar por Resultados (GEpR). As escolas da rede estadual participantes do programa recebem apoio técnico e financeiro (R\$ 100,00 ano-aluno) para conceber, implantar e avaliar, com base em seu próprio Plano Político Pedagógico, um plano de ações estratégicas para atingir resultados no intervalo de três anos.

As metas do projeto são diminuir em 40% os índices globais de abandono escolar no Ensino Médio e, para a melhoria do desempenho, prevê-se um aumento de 25 pontos na proficiência média das escolas do estado nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática. Também se pretende diminuir em 50% o percentual de alunos no padrão de desempenho “baixo” na escala do SAEB. O plano de implantação prevê adesão de 100 escolas em 2012, 300 em 2013 e 523 em 2014. O total do investimento será de R\$ 64,6 milhões. Desse modo, cada escola compromete-se a melhorar substancialmente o desempenho de seus alunos no SAEB e SPAECE no final do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática e a diminuir seus índices de abandono.

## Pernambuco

Designado por SAEPE, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco é um sistema de avaliação externa em larga escala que existe desde 2000, em uma série intermitente, mas consolidado em uma série desde 2008, com a finalidade de identificar a qualidade do ensino no estado e de subsidiar iniciativas de promoção da igualdade de oportunidades educacionais no estado de Pernambuco. A avaliação se baseia em dois conjuntos de informações:

- 1) testes de Língua Portuguesa e Matemática, que aferem a consolidação de competências dos estudantes das redes estadual e municipal em diversas séries (2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries ou 3<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> anos do Ensino Fundamental e do 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio, incluídos os projetos de correção do fluxo escolar).
- 2) Questionários planejados para obter de estudantes, professores, diretores e escolas um perfil de fatores associados ao desempenho. No caso dos estudantes, identificar suas características socioeconômicas e trajetória escolar; no caso dos professores e diretores, conhecer seus aspectos profissionais mais relevantes, como atuação e experiência; no caso das escolas, verificar elementos de infraestrutura e serviços.

Através do SAEPE, a Secretaria de Educação pode criar o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco), um indicador anual da evolução da qualidade de cada escola a cada ano. À semelhança do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o cálculo do IDEPE considera tanto uma

medida de fluxo escolar quanto uma medida do desempenho dos estudantes. A medida de desempenho é obtida anualmente através dos testes do SAEPE.

A Secretaria do Estado de Pernambuco implementa o Programa de Modernização da Gestão Pública, com a ambição de tornar-se referência nacional em educação de qualidade, desde o ano de 2007. O desafio é grande, uma vez que os resultados do IDEB de 2005 demonstram que o estado está com a pior média do país no ensino de 5ª a 8ª série. Esse programa tem como objetivo melhorar os resultados das avaliações em larga escala. As unidades escolares têm metas a atingir, de forma a contribuir para a melhoria da média do estado, definidas pelo próprio governo. O critério de definição das metas é a diferença do IDEPE entre os anos considerados.

Caso as escolas atinjam determinadas proporções da meta terão acesso a um bônus – o Bônus de Desenvolvimento Educacional –, um incentivo financeiro para os profissionais dessas instituições que atendem às propostas. Aquelas que conseguem atingir 50% da meta recebem metade do bônus; os intervalos seguintes são divididos em percentuais até 100%.

Como podemos observar, a avaliação anual proporcionada pelo SAEPE permite um diagnóstico regular do sistema, capaz de subsidiar políticas de monitoramento permanente do sistema, identificando sua progressão ao longo do tempo.

## Considerações finais

O texto descreve, em linhas gerais, um movimento de consolidação do federalismo no Brasil, que ainda está sendo definido em seus contornos mais específicos. Tratamos do federalismo, no âmbito da educação, como um compromisso entre os entes federados, assumindo responsabilidades e caminhando a partir de um objetivo comum, aqui, a promoção da qualidade na educação pública. Consideramos a autonomia dos entes federados a partir dos sistemas próprios de avaliação educacional, destacando a importância desses sistemas a partir de dois aspectos cruciais para sua justificação: a *periodicidade* e a *especificidade* dos resultados.

Os casos dos sistemas estaduais de avaliação, analisados como suporte para o argumento da importância da avaliação como instrumento na elaboração e orientação de políticas voltadas para a educação pública, apesar das especificidades dos temas levantados, sugerem um estreito diálogo entre os sistemas próprios de avaliação e políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade da educação pública no Brasil. Com isso, observamos que a avaliação educacional assume duas funções na estrutura republicana em permanente construção: a de diagnóstico da educação e a de avaliação de políticas públicas educacionais, servindo como um termômetro eficiente de acompanhamento constante.

Essa análise, no entanto, é apenas uma primeira aproximação com o tema, e conclusões mais robustas poderão ser encontradas com a extensão desse estudo a outros sistemas de avaliação, tarefa que pretendemos empreender em outra oportunidade.

## REFERÊNCIA

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, v. 10, n. 28, 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_28/rbcs28\\_08.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2012.

ARRETCHE, Ma. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.

AZEVEDO, F. et alli, Manifesto dos Pioneiros da educação nova (1932) - Documento. *Revista Histedbr on line*, Campinas, n. especial, 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf)>. Acesso em: 30 de abr. 2012.

COSTA RIBEIRO, S. Pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141991000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200002)>. Acesso em: 25 de abr. 2012.

HIRSCHMAN, A. *Saída, Voz e Lealdade - Reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1973.

NICOLELLA, A. SCORZAFAVE, L.G. Indicadores e medidas educacionais no Brasil. In: CONDÉ, E. et al. *Política Educacionais e Avaliação de Programas*. Coleção Gestão e Avaliação da Educação Pública, v. 1, Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

OLIVEIRA, R. de F. Políticas educacionais no Brasil. In: CONDÉ, E. et al. *Política Educacionais e Avaliação de Programas*. Coleção Gestão e Avaliação da Educação Pública, v. 1, Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

SOARES, J.F.. Qualidade e Equidade na Educação Básica Brasileira: a evidência do SAEB-2001. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n. 38, 2004. Disponível em: <[http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1499&context=coedu\\_pub](http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1499&context=coedu_pub)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

# Anexo I

Sistemas Próprios de Avaliação da Educação Básica																								
Região	Estado	Sistemas de Avaliação	Áreas do Conhecimento Avaliadas				Séries / Anos Avaliados										Redes de Ensino			Escala SAEB				
			LP	MAT	CN	CH	Alfa			EF				EM			RE	RM	RP					
							1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	1°	2°	3°						
NO	AC	SEAPE	◆	◆				◆			◆				◆				◆	◆		◆		
	AM	SADEAM	◆	◆	◆			◆			◆		◆						◆	◆			◆	
	PA	PARÁ	◆																◆	◆			◆	
NE	TO	SALTO	◆	◆							◆				◆				◆	◆			◆	
	PI	SAEPI	◆	◆							◆				◆				◆	◆			◆	
	CE	SPACE	◆	◆			◆				◆				◆				◆	◆			◆	
	PE	SAEPE	◆	◆							◆				◆				◆	◆			◆	
	AL	SAVEAL	◆	◆							◆				◆				◆	◆			◆	
	BA	AVALIE	◆	◆							◆								◆	◆			◆	
CO	MS	SAEMS	◆	◆							◆			◆					◆	◆			◆	
	GO	CAMPO GRANDE	◆	◆										◆										
		SAEGO	◆	◆								◆				◆				◆	◆			◆
	DF	SIAD	◆	◆							◆			◆					◆	◆			◆	◆
SE	MG	SIMAVE	◆	◆							◆				◆				◆	◆			◆	
	ES	AVALIA BH	◆	◆							◆			◆						◆	◆			◆
		PAEBES	◆	◆								◆				◆				◆	◆			◆
RJ	SAERJ	◆	◆							◆				◆					◆	◆			◆	
SP	SAERJINHO	◆	◆								◆				◆				◆	◆			◆	◆
	SARESP	◆	◆								◆			◆					◆	◆			◆	◆
RS	SAERS	◆	◆									◆							◆	◆			◆	◆

◆ – Avaliação realizada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd – UFJF).

◆ – Avaliação realizada por outra instituição

# Pesquisa avaliativa em educação e mudanças nos modos de regulação dos sistemas educacionais:

## Concepções e possibilidades de análise



### **Marisa Ribeiro Duarte/ UFMG**

Pós-Doutora pela Université Catholique de Louvain. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

## **Pesquisa avaliativa em educação e mudanças nos modos de regulação dos sistemas educacionais: concepções e possibilidades de análise**

### **RESUMO**

Este artigo objetiva analisar a construção discursiva acerca das políticas públicas destinadas à avaliação do sistema avaliativo educacional brasileiro. Inicialmente, propõe-se a fazer uma distinção entre o termo avaliação de programas educacionais e avaliação educacional *lato sensu*. A discussão realizada neste trabalho reflete sobre a formação de pesquisadores em avaliação de programas socioeducacionais para contrapor o que se considera um paradigma positivo da pesquisa avaliativa. Assim, pretende-se afirmar que a pesquisa avaliativa não deve ocorrer de fora para dentro, mas é um processo interventivo de dentro para fora, desde sua elaboração até sua atuação sob o projeto e programa socioeducacional.

**Palavras-chave:** Avaliação de Programas Educacionais; Políticas Públicas Educacionais; Pesquisa Avaliativa.

## **Evaluative research in education and changes in the means of regulations of educational system: concepts and possibilities of analysis**

### **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the discourse construction regarding the public policies targeted to the evaluation of the Brazilian educational system. Firstly, we propose a distinction between the term evaluation of educational programs and *latusensu* educational evaluation. The discussion performed in this essay reflects upon the formation of researchers dealing with the evaluation of social educational programs in order to compare what is considered a positive paradigm of evaluation research. Therefore, we intend to affirm that evaluation research must not occur from the outside in, but is an intervention process from within, since its elaboration to the action under the Project and social educational program.

**Key words:** Evaluation of Educational programs; Educational Public Policies; Evaluation research.

## Introdução

Este estudo se inicia com a análise da emergência e da expansão dos estudos sobre avaliação de programas educacionais nos últimos anos e sua distinção do termo avaliação educacional *lato sensu*. Para isso, descreve e critica o referencial que norteia um senso positivo sobre a avaliação de programas, suporte para a discussão das exigências de novos planos avaliativos que deem conta da centralidade política posta na atualidade para essa avaliação. Ao final, sintetiza a literatura proveniente da sociologia das regulações (MAROY, 2004) que trata das relações entre as transformações sociais em curso e a emergência de novos modos de regulação dos sistemas educacionais e, acrescentamos, de políticas públicas, nas quais a pesquisa avaliativa adquire centralidade.

O que aqui se propõe refletir é a discussão, para a formação de pesquisadores em avaliação de programas socioeducacionais, sobre a elaboração de planos metodológicos capazes de confrontar o que é considerado um paradigma positivo da pesquisa avaliativa. Este texto visa considerá-los também como formações discursivas<sup>1</sup> e intervenções produtoras de mudanças nos sujeitos e em territórios específicos. A manutenção do termo “intervenções” tem por objetivo assinar que a pesquisa avaliativa não ocorre de fora para dentro, mas, desde sua elaboração, atua sob o projeto e programa socioeducacional.

1. Considerar a acepção do termo na concepção interdiscursiva, para qual uma formação apenas se mantém pelo interdiscurso. Este, por sua vez, é apreendido como espaço de relações e articulações contraditórias entre formações discursivas.

## 1. Avaliação educacional, avaliação de programas e projetos socioeducacionais

Os estudos que se autorreconhecem como de avaliação educacional no Brasil, uma vez que utilizaram esse termo como um dos seus descritores ou palavra-chave, abrangem os mais diversificados campos de formação. Para a elaboração da pesquisa, foram selecionados 59 artigos constantes no portal de periódicos *SciELO BR* com esse termo de busca e verificou-se que, aproximadamente, 30% desses estudos referiam-se a pesquisas avaliativas sobre processos de formação profissional (avaliação de cursos a partir de dados fornecidos por egressos), 16% à avaliação de competências e habilidades profissionais, outros 16% abordavam a questão referente aos usos e efeitos de testes, provas e exames, 10% são estudos sobre fatores intervenientes no desempenho educacional, e o restante, somando 32%, se relacionavam a temas diversos, como a análise de práticas avaliativas escolares ou não, a modelagem estatística para avaliação, os sistemas nacionais de avaliação e o contexto de introdução ou expansão de procedimentos avaliativos.

Na área de Educação, estudos que se autodenominam como avaliativos de programas e projetos – seleção efetuada pelo termo “avaliação de programas” no mesmo portal e período – não foram encontrados, exceto duas pesquisas que, por sua vez, tratavam da avaliação de curso superior e de modelagem

avaliativa. O termo de busca “programas socioeducativos” identifica um estudo sobre programas de transferência de rendas para jovens. O detalhamento da busca utilizando-se o termo “avaliação de programas governamentais” expôs apenas um estudo sobre governo, em um texto eletrônico publicado no Brasil. O descritor pelo qual os estudos em avaliação de programas e projetos de intervenção socioeducacional se autorreconhecem é observado por meio da recorrência ao termo “políticas públicas”, no qual se opera com uma suposta distinção entre a análise de políticas públicas e a pesquisa avaliativa de políticas e programas governamentais.

São inúmeros os estudos que se reconhecem pelo termo de políticas públicas. Sob este descritor, são encontrados, aproximadamente, 400 artigos no *SciELO BR*, produzidos por pesquisadores das mais diversas áreas de conhecimento. A esse respeito sintetiza Souza:[...] política pública constitui um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2007, p. 69).

Nessa perspectiva, o termo “políticas públicas”, enquanto campo de conhecimento, abrange, por um lado, os estudos voltados para subsidiar o processo decisório e, por outro, os estudos para avaliação do mérito da ação governamental. A explicação para operar essa distinção entre a pesquisa avaliativa de programas e projetos socioeducacionais e a análise de políticas públicas foi detectada por Faria (2005), que, ao expor a emergência, nas duas últimas décadas do século XX, da avaliação de políticas no Brasil, atribuiu esta à difusão do chamado gerencialismo – *new publicmanagement* – no qual os avaliadores, mediante aferição de resultados, orientariam a realocação de recursos governamentais escassos<sup>2</sup>. Nesse sentido, o objetivo de analisar e avaliar programas e projetos, ou seja, a forma como a avaliação é usualmente praticada, situa o conhecimento produzido sob o ângulo de sua capacidade maior ou menor de intervir na organização e funcionamento de um dado projeto, programa ou política socioeducacional.

2. Essa perspectiva acha-se exposta, também, no estudo bibliográfico efetuado pelo grupo de pesquisa (DUARTE et al, 2009, p. 24-31)

Entretanto, para esse autor (FARIA, 2005), preocupações encontradas na literatura de enfoque gerencialista, que advogam a avaliação para a reforma administrativa do Estado, acentuaram, também, questões políticas mais abrangentes como: a geração de *accountability* por parte dos agentes estatais, seu potencial de empoderamento das comunidades menos privilegiadas e seu impacto sobre a questão do controle social do Estado. Para esse autor

o fato não é contraditório porque, esta literatura advoga um ideal regulativo que prescreve ao Estado um papel subsidiário, sendo determinantes os estímulos, os incentivos e os estrangulamentos oriundos ou espelhados do mercado (FARIA, 2005, p.106).

Nesse sentido, a perspectiva dos estudos em política pública, diversamente da pesquisa avaliativa de políticas, concentrar-se-ia em subsidiar os processos decisórios na compreensão sobre processos de formulação da agenda. Já a pesquisa avaliativa se concentraria na aferição dos resultados imediatos

e/ou efeitos de médio e longo prazo. No entanto, trata-se de uma distinção que muitos estudos avaliativos não explicitam:

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) dedicou-se ao longo do último ano. (IPEA, 2009)

Esta edição de Políticas Sociais – acompanhamento e análise - tem como principal objetivo apresentar um balanço das ações do governo federal no ano de 2007, por meio do exame da implementação da política e dos programas setoriais, bem como da execução orçamentário-financeira dos órgãos competentes. (IPEA, 2008)

A publicação *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, do Instituto Nacional de Economia Aplicada (IPEA), apresenta, desde o ano 2000, os resultados de estudos de monitoramento e avaliação das políticas sociais no país, embora não os denomine como pesquisa avaliativa. Uma vez que a autodeclaração da atividade realizada não é fundamental, o reconhecimento da articulação teórica e metodológica dos estudos publicados pelo IPEA permite demonstrar a superação de concepções mais restritivas da pesquisa avaliativa que

[...] utilizaron o tenían previsto utilizar los resultados de las evaluaciones principalmente para ajustar las líneas de trabajo determinadas, para ajustar los indicadores utilizados por el Programa para el monitoreo y la evaluación, para ajustar el modelo de gestión del Programa y en segundo lugar para ajustar los instrumentos para la identificación de los beneficiarios y la tipología de actividades financiables por el programa (ESCOLAR; DOMENCH, 2002).

Em contraposição, Faria (2005) apóia-se em Greene (1997) para destacar que a avaliação de políticas e programas governamentais compreende, também, uma adesão a valores com um ideal regulatório específico (relativo à racionalidade do processo decisório ou ao ativismo comunitário) que envolve, na contracorrente do pensamento dominante, *advocacy*. O autor considera, também, as possibilidades de uma vertente construtivista na qual a pesquisa avaliativa e os avaliadores atuam interpretando e reconstruindo os contextos (ESCOLAR; DOMENCH, 2002). Nessa perspectiva, o que está em jogo, além da formulação de planos avaliativos multidisciplinares, ou seja, planos capazes de contemplar o uso de múltiplas técnicas e procedimentos de investigação, é a atenção analítica a temas políticos e capacidade de expor narrativas alternativas. Desse modo, retomar-se-ia o tema da distinção e simbiose entre avaliação de programas governamentais e análise política em programas e projetos socioeducacionais.

## 2. Novas formas de sociabilidade e avaliação de projetos e programas socioeducacionais

A análise da centralidade política adquirida pelos processos avaliativos efetuada pelos estudos e pesquisas em educação no Brasil é fortemente influenciada pela constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação

Básica (SAEB) e da educação superior (SINAES). Iniciados na década de 1990, esses sistemas avaliativos foram desenvolvidos em duas gestões governamentais, com duração de oito anos – Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva – e elevada capacidade de intervenção sobre a realidade socioeconômica do país.

A construção teórico-metodológica constante em muitos dos estudos e pesquisas avaliativas desenvolvidos nessa área abrange a defesa da importância relativa da constituição e disseminação das avaliações sistêmicas por suas potencialidades na condução do processo decisório em busca de maior qualidade educacional, aferida pelo rendimento do aluno em testes padronizados. Sob a inspiração do *new public management*, toda uma linha de pesquisa sobre “escola eficaz” impulsionou análises sobre fatores intervenientes no desempenho educacional e indicadores objetivos de qualidade. A demonstração científica desses fatores passaria a orientar decisões dos gestores em educação, visto que os indicadores produzidos norteavam a formulação de programas e projetos com metas a serem atingidas mediante políticas com diversos graus de abrangência.

Em perspectiva diversa, resultados de estudos e pesquisas socioeducacionais divulgados no âmbito da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPEd) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) têm reiterado a função política estruturante das avaliações sistêmicas na reforma administrativa do estado brasileiro. Procura-se, nessa perspectiva, evidenciar que tais avaliações objetivam legitimar processos de transferência dos serviços públicos à iniciativa privada, mediante a retração da oferta estatal ou de subsídios financeiros ao mercado para a expansão do atendimento. Especialmente a partir da década de 1990 até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, esses estudos focavam a influência das agências multilaterais nas decisões sobre políticas avaliativas em educação. Portanto, um argumento recorrente era a questão clássica de identificação das forças políticas e interesses políticos atuantes no processo decisório.

Entretanto, essas duas linhas de investigação têm em comum o pressuposto de que o processo decisório das políticas públicas em educação provém de *outputs* do sistema político. Estes, por sua vez, são processos decorrentes de pressões de grupos de interesses (aqueles que estão no poder, que detêm recursos de poder – conhecimentos incluídos - que são capazes de ação coletiva etc). As pesquisas em políticas públicas em educação focalizariam, desse modo, quais os atores, as informações e possíveis consequências na definição da agenda de políticas, projetos e programas educacionais, ou avaliariam quais fatores são intervenientes sobre resultados desejáveis.

Algumas perspectivas de análise consideram, também, que novas políticas públicas são apreendidas como decorrências mais diretas de processos de

reestruturação econômica capitalista e, nesse sentido, a pesquisa avaliativa é quase que desnecessária. Outras atribuem ao conhecimento proveniente dos estudos avaliativos a capacidade de orientar racionalmente o processo decisório. De qualquer modo, a pesquisa na área das políticas públicas em educação atuaria como razão capaz de mostrar as decisões centrais e seus efeitos, bem como a pesquisa avaliativa como subsidiária na aferição de desvios ou de resultados obtidos.

### 3. Avaliação de programas e projetos socioeducacionais

Os projetos, programas e políticas socioeducacionais podem ser, classicamente e para fins analíticos, subdivididos em três circunstâncias distintas à semelhança do ciclo das políticas, a saber: um momento de formulação, onde diferentes atores participam, de modo desigual, da elaboração do “desenho” de um modelo da intervenção, e um de implementação<sup>3</sup>, onde diversidade e desigualdade existentes nos territórios de intervenção repercutem sobre a formulação inicial. Mediados pela reflexividade presente na cadeia de implementadores, a resolução de desafios, postos pelas singularidades locais ou por situações-problemas, reconstruiria uma proposta inicial do projeto ou programa. Finalmente, um terceiro momento onde os resultados e efeitos, previstos ou não, são explicitados de modo desigual aos diferentes públicos leitores em seu entorno.

Dessa forma, os planos metodológicos mais usuais da avaliação de projetos e programas governamentais contemplam o estudo inicial das vertentes teórico-práticas e dos atores que influenciam a construção dos desenhos de intervenção. Esse é um passo subsequente à coleta de dados sobre fatores intervenientes para o estudo das aproximações e distanciamentos entre a formulação e a implementação dos programas. Além disso, realizam um estudo avaliativo dos resultados produzidos no curto, médio e longo prazo. Desse modo, os planos metodológicos replicam uma concepção linear de desenvolvimento das políticas no decorrer da coleta de informações e análise da empiria.

A esse respeito, Bowe, Ball e Gold (1994), ao criticar modelos racionais lineares sobre o processo de tais políticas, propuseram sua apreensão mediante um ciclo contínuo constituído por três contextos interrelacionados (posteriormente cinco), onde ocorrem disputas e embates entre múltiplos atores: o contexto da influência, da produção e da prática. (MAINARDES, 2006). Para esses autores, os dois primeiros momentos acham-se relacionados, na medida em que a produção de um texto político é resultante da disputa pelo controle das representações da política. Já no contexto da prática, destaca-se o papel ativo de (re)interpretação e (re)criação de uma dada política pelos seus implementadores<sup>4</sup> e, acrescentamos, seu público alvo (leitores modelados de práticas discursivas). Em obra posterior, Ball (1994) adicionou, ainda, o contexto dos efeitos gerados e

3. A imagem do jogo de futebol, com momentos diferenciados e interligados, é capaz de explicitar as influências não só sobre o resultado, mas sobre a própria maneira de jogar e a apreensão do conjunto do jogo e suas circunstâncias diferenciadas.

4. Esses implementadores são denominados por Bowe, Ball e Gold (1992) como profissionais que atuam no contexto da prática (apud MAINARDES, 2006, p. 53)

o da estratégia política. Para a primeira circunstância, caberia analisar impactos e interações sobre o ambiente social em que ela se estende e, para a segunda, apreender alternativas estratégicas capazes de repensar e redimensionar ou rejeitar políticas (MAINARDES, 2005).

Sem considerar, de modo rígido e estanque, a noção de ciclo das políticas, os diferentes contextos expostos por Bowe, Ball e Gold (1994) o reiteram, porém, enfatizando sua interdependência. Entretanto, esses autores analisam políticas públicas como formação e práticas discursivas. Bowe e outros (1994, apud MAINARDES, 2005) partem do pressuposto de que essas são portadoras, para além de resultados, efeitos e/ou impactos, de formas textuais, de vocabulários e de enunciados produtores de “interdiscurso” (MAINGUE-NEAU, 2008. p.287). O pesquisador avaliador objetivaria por em evidência e interpretá-lo para subtrair as ilusões por ele produzidas. Nessa perspectiva, a análise política da avaliação retira a pesquisa avaliativa de uma pretensa adstrição a protocolos de explicação positiva da(s) intervenção(ões) efetuada(s).

Por outro lado, a ação avaliativa refere-se às práticas discursivas (MAINGUE-NEAU, 1984) e aos modos institucionalizados pelos quais os atores envolvidos circunscrevem determinadas questões. Trata-se, portanto, de um desafio teórico-metodológico de construção de um plano de investigação capaz de desvelar o que já se achava construído nas circunstâncias de formulação do projeto ou programa e de como esses pressupostos intervêm sobre aqueles. Outro aspecto a ser considerado nos planos de avaliação é a reconstrução dos fluxos e interdependências das ações efetuadas por um dado projeto, programa ou política. Nessa concepção, a pesquisa avaliativa tem por objetivo uma meta-análise, ou seja, busca revelar relações entre a conceptualização, o desenho, a condução, as interpretações, os resultados e os efeitos.<sup>5</sup>

5. Pode-se considerar aproximações entre essa concepção e o que advoga Minayo (2005) sobre o conceito de mudança no delineamento da pesquisa avaliativa.

Em contrapartida, o ideário gerencialista de avaliação de políticas e projetos socioeducacionais passou a enfatizar o terceiro momento avaliativo, compreendido como de coleta de informações, que deveriam fundamentar a avaliação de mérito da intervenção efetuada e, nesse sentido, atuar como argumento legitimador, ou não, das decisões iniciais e daquelas efetuadas no decorrer da implementação do programa. A produção de dados, a mais precisa possível,<sup>6</sup> constitui a rede de relações entre formuladores (muitas vezes gestores dos programas) e pesquisadores-avaliadores. O plano de avaliação é constituído, assim, por um conjunto de instrumentos que se aplicam ao programa governamental de modo a subsidiar o terceiro momento do ciclo das políticas e o julgamento dos resultados. Este teria por meta aferir o desempenho, produzindo efeitos de *accountability* sobre os gestores de um determinado programa.

6. No entanto, é necessário notar que dados descritivos requerem sempre a mediação de sua conceituação, das classificações operacionais e das decisões a serem tomadas.

Na ciência política, costuma-se distinguir três abordagens, de acordo com o problema de investigação levantado. [...]E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste

na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução dos problemas específicos.[...]Na fase da avaliação de políticas e da correção da ação apreciam-se os programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou a suspensão ou ao fim do ciclo, ou caso contrário, à iniciação de um novo ciclo [...] Com isso, a avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. (FREY, 2000, p.229)

Essa associação direta da pesquisa avaliativa à análise de efeitos é relativizada com a introdução da noção polissêmica de “monitoramento” nos planos mais usuais de avaliação de projetos e programas. O monitoramento pretende a coleta de informações no fluxo de sua implementação, antes que os primeiros resultados estejam disponíveis. A produção dessas informações tem por critério orientador, na maioria dos casos concretos, seu uso pelos gestores do programa com a finalidade de subsidiar correções no decorrer de seu desenvolvimento. Entre “avaliadores” e “gestores”, constituiu-se como pressuposto que os atores sociais responsáveis pela implementação desconhecem, por impossibilidade de acesso aos dados gerais descritivos do programa, quais as ações adequadas para interagir com soluções decorrentes do campo de implementação e os princípios gerais que orientam determinado programa de intervenção social. Nesse sentido, o monitoramento é traduzido, muitas vezes, por meio da expressão linguística “supervisionar a implantação” do programa.

Pressuposto diverso seria o de considerar que soluções “ótimas”,<sup>7</sup> para o monitoramento da implementação de um programa ou projeto socioeducativo, podem ser encontradas mediante o reconhecimento de sua subordinação a múltiplas relações de interação social. Dito de outro modo, por soluções “ótimas” considera-se a adequada interação entre a efetivação dos princípios político-sociais que orientaram a formulação de um “desenho de intervenção” e as demandas provenientes do território sob a qual ele se encerra. Esse nível de adequação, por sua vez, pressupõe certa abertura no modelo de intervenção para outras ações, não esperadas inicialmente, ou mesmo para substituições, restringindo o caráter prescritivo do desenho inicial.

A essa concepção, acha-se subjacente a ideia de que a implementação de um projeto, programa ou política constitui um complexo jogo de negociações e ações de vários atores pelos quais as normas, injunções e constrangimentos do desenho proposto são (re)ajustadas territorialmente, muitas vezes de modo não intencional. A implementação pode ser definida como um processo de coordenação situada na ação dos atores, fato que resulta no confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades, em uma perspectiva vertical entre gestores/implementadores/público-alvo ou em uma perspectiva horizontal entre os atores situados terri-

7. Quantidade ou estado que se considera o mais favorável em relação a um determinado critério.

torialmente. Sob esses pressupostos, o plano da pesquisa avaliativa contemplaria o tratamento simultâneo das diversas temporalidades decorrentes da noção de ciclo de políticas.

#### 4. Opções teórico-metodológicas de avaliação de programas e projetos socioeducacionais

Fairclough (2001) sistematiza três aspectos dos efeitos construtivos do discurso que podem contribuir para a elaboração de planos metodológicos de avaliação de programas socioeducacionais:<sup>8</sup> o discurso contribui para a construção de “identidades sociais”, para construir as relações sociais entre as pessoas e para a construção de sistemas de conhecimentos e crenças. Desse modo, projetos e programas socioeducacionais, enquanto formações discursivas, produzem identidades, ou seja, resultam em modos de transação individuais ou coletivas que implicam em reconhecimentos condicionantes de lugares e relações sociais (DUBAR, 2005). Programas e projetos são, também, intervenções relacionais e, desse modo, atos capazes de demarcar rupturas ou reproduções nas relações entre os participantes e destes com seus contextos. Por último, selecionam e/ou privilegiam significados e, assim, reconfiguram relações de poder (verticais e horizontais).

Esses pressupostos trazem para os planos de avaliação de projetos e programas questões relativas aos seus contextos de produção (MAINARDES, 2006, p. 66) e, também, perspectivas de investigação sobre processos de formação de outras e novas subjetividades coletivas (DOMINGUES, 2004). Que relações um dado projeto ou programa articulam? Que atos de inovação favorecem ou constroem? Essas questões abarcam um desvelamento dos tipos de formações humanas pretendidas para além de possíveis déficits a serem compensados e permitem aferir efeitos de médio e longo prazo das intervenções efetuadas. Investigar atos de resistência, considerados classicamente como desvios, enquanto processos de empoderamento de uma população específica em um dado território, contribuiria para a análise do mérito dos resultados desejáveis. Permitiria à pesquisa avaliativa explicitar potencialidades de rupturas ou reprodução das relações instituídas. E, finalmente, desvelaria ideias e significados interditos, expressivos no reconhecimento de mudanças nas relações de poder.

O que esse plano genérico da pesquisa avaliativa coloca em discussão é o seu estatuto clássico:

Políticas públicas depois de desenhadas e formuladas se desdobram em planos, programas e projetos, bases de dados ou sistemas de informação e grupos de pesquisa. Quando postas em ação, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2007, p. 70).

8. Sobre isso, ver Cardoso (2010).

Posto isso, o que se infere é que a pesquisa avaliativa distinguir-se-ia pelo estudo *ex post* e a análise de políticas públicas estaria focada nos processos *ex ante* do(s) ator(es) – dentre esses governos – em ação. Em ambas, o foco analítico estaria concentrado na atuação dos gestores ou dos governantes na organização e condução da questão socioeducacional.

Essa superação de perspectiva envolve, por sua vez, uma reconceituação do termo “políticas públicas” para além dos governos em ação. Lascoumes e Galés (2007, p.15) consideram que, na atualidade, perspectivas mais “estadocêntricas” das políticas públicas têm-se esvanecido a favor de uma sociologia política da ação pública. Desse ponto de vista, o olhar de investigação volta-se para a diversidade de atores, bem como de suas formas de interação e mobilização, especialmente para os processos de regulação social e política. Essa concepção, por sua vez, condicionaria a formulação de planos avaliativos.

## 5. A sociologia das regulações e a pesquisa avaliativa

Estudos em políticas públicas produzidos na área da Educação têm negligenciado efeitos sobre políticas socioeducacionais das transformações societárias ocorridas nos últimos anos, especialmente no que se refere à democratização e complexificação dos sistemas decisórios, às alterações nos padrões de relacionamento social, à introdução de novas tecnologias da informação e comunicação e à urbanização da vida cotidiana, dentre outras. O que não está, ainda, em discussão são os novos padrões de interação emergentes entre atores sociais e autoridades públicas.<sup>9</sup>

Rosanvallon (2008) fundamenta sua análise sobre os *déficits* dos regimes democráticos contemporâneos na passagem de uma economia e sociedade da generalidade de matriz taylorista-fordista para uma sociedade da singularidade, expressa nas lutas e movimentos sociais por reconhecimentos identitários. Esse autor também fundamenta tal análise nos estudos que evidenciam os processos de reestruturação capitalista com base na produção flexível. Com o conceito de sociedade da singularidade, Rosanvallon (2008) procura dar conta de um conjunto de mutações, tanto da ordem do consumo, quanto da produção ou da organização das relações sociais. Para esse pesquisador, apresenta-se como consequência fundamental dessas transformações o fato de que: “l'exercice des droits devient dissociable d'une appréciation des comportements”<sup>10</sup>(ROSANVALLON, 2008, p. 110).

Ainda no esteio da leitura de Rosavallon (2008), entendemos que o desenvolvimento de uma sociedade da particularidade tem por consequência principal estabelecer um lugar crucial para um terceiro ator (*intervenants*), isto é, os avaliadores que passam a exercer um papel fundamental na vida dos indivíduos. Esses introduzem, por um lado, uma forte demanda por imparcialidade, e redesenham, por outro, em profundidade, o horizonte das ex-

9. Se nos surpreendemos com os movimentos sociais nos países árabes em torno da democracia, a reflexão sobre as reivindicações pela reinvenção dos sistemas políticos nas chamadas “democracias maduras” merece especial atenção dos pesquisadores em políticas públicas e educação.

10. O exercício dos direitos é inseparável de uma avaliação da conduta.

pectativas sociais e políticas. Nesse sentido, a centralidade adquirida pelas avaliações sistêmicas no desenvolvimento de projetos, programas e políticas educativas tem possibilitado comparações cada vez mais individualizadas entre as expectativas e os horizontes de efetivação do direito à educação básica. Entretanto, essa centralidade política traz consigo a emergência, tanto no interior das unidades escolares, quanto na gestão dos sistemas educacionais, da chamada regulação por desempenho (MAROY, 2008) e, com isso, a instauração, entre os diversos atores presentes nas escolas, de uma lógica de ação competitiva.

A esse respeito, alerta também Ball (2006) sobre as duas mais importantes categorias de mudança na contemporaneidade. Uma dessas mudanças se refere ao modo de regulação que toma a forma de mercado e competição e é nesse modo que as relações de contratualidade (pelo Estado e por várias instituições) e formas diversas de mercantilização constituem os elementos-chave desse projeto. Para esse autor, quando não há um senso de composição inter-relacionado, é difícil capturar ou transmitir, como uma concepção, a multifacetada natureza da mudança. O outro aspecto da reestruturação é a formação de novas subjetividades “profissionais”. Não se trata, simplesmente, de propor que o que nós fazemos mudou. A questão que se pode inferir, segundo a reflexão desse autor, é que quem nós somos e as possibilidades para quem nós deveríamos nos tornar também mudaram.

Ao tratar da regulação de sistemas educacionais, Maroy (2008, p.575) destaca que diversas pesquisas têm enfatizado a emergência de um novo modo de regulação<sup>11</sup> fundado no crescimento da avaliação.<sup>12</sup> Esse modelo visaria melhorar a qualidade do sistema educacional pela promoção da avaliação e contratualização das escolas. Ao invés de serem submetidos somente à obrigação de meios e à conformidade de procedimentos, os profissionais dos estabelecimentos de ensino são incitados a melhorar a qualidade da educação pela obrigação que têm de submeter suas práticas a uma avaliação externa ou interna de seus resultados e de seus modos de funcionamento. Para esse autor, o modo de regulação por desempenho ou por resultados dos sistemas educacionais tem por suporte a expansão da atividade avaliativa e a contratualização com as escolas: a esses fundamentos acrescenta-se a gestão por projetos.

Tanto Ball (2006) quanto Maroy (2008) consideram que o conceito de modo de regulação permite articular um conjunto de medidas e reformas educacionais adotadas nos mais diferentes países, sem que se tenha por pressuposto um ponto decisório central. Maroy (2008) é enfático ao conceituar o termo regulação mais precisamente como um jogo e como resultante de uma multiplicidade de ações em um campo de ação estabelecido. Nessa perspectiva, as mudanças no modo de regulação não são decorrentes apenas da ação estatal, de seus agentes políticos ou de sua burocracia, mas da emergência

11. Nessa perspectiva o conceito de regulação refere-se às maneiras de articular e coordenar a ação entre diferentes atores, distinguindo das concepções que o consideram como controle de mercado ou estruturas societárias (cf. MAROY, 2008).

12. Esse autor distingue, na atualidade, a hibridização de três modos de regulação dos sistemas educacionais: a de matriz burocrático-profissional, a regulação por desempenho e a regulação por “quase-mercado” (cf. MAROY, 2008). Este estudo concentra-se na análise da regulação por desempenho, considerada como orientadora da modernização gerencial do Estado brasileiro.

de novas formas de sociabilidade, ou seja, de articulação e coordenação das ações entre diversos atores.

No caso brasileiro, a predominância da regulação por desempenho, no processo do que Dale (2004) já denominava como “modernização conservadora” dos sistemas educacionais, tem-se fortalecido mediante a construção de indicadores que permitem comparações de resultados no âmbito de cada escola. Medidas mais atuais das políticas educacionais no país projetam mecanismos capazes de tensionar esse novo modo de regulação com a tradição clientelista. O documento do Plano de Desenvolvimento da Educação divulgado em 2007 pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2007, p.22) justifica ser a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) uma tentativa de substituição de políticas de matriz clientelista (baseada em critérios subjetivos) por outras consideradas como mais objetivas, com fundamento nos resultados encontrados. O índice contribuiria para a focalização de ações nos territórios com resultados mais baixos, deslocando os processos decisórios fundados na clientela.

Desse modo, os resultados das pesquisas avaliativas sobre o desempenho educacional passariam a orientar a transferência de recursos da União para os demais sistemas de ensino no país.<sup>13</sup> Estariam em causa os dispositivos e articulações que configuram legitimidade do modelo clientelista? Esta resposta não pode ser verificada apenas pela análise das ações da União. Ou como aponta Maroy (2008), temos um efeito combinatório, de hibridização, com a coexistência de dois modos de regulação. Caso isso seja verdadeiro, cabe à pesquisa avaliativa de políticas, projetos e programas governamentais distinguir que relações entre sujeitos sociais são articuladas e coordenadas por qual modo de regulação. E, desse modo, compreender onde e como se formam subjetividades coletivas diferenciadas.

Para a sociologia das regulações, a avaliação de projetos e programas em educação envolve, de início, uma investigação sobre o reconhecimento dos limites de uma intervenção dada. Sua análise parte do pressuposto de que possíveis resistências dos atores envolvidos são decorrentes, para além da contraposição de interesses, de outras lógicas possíveis de ação e de relativa autonomia política. Importa, nesse sentido, desvelar as múltiplas facetas das políticas em ação, para além dos processos decisórios, especialmente os múltiplos pressupostos, que orientam as negociações e compromissos entre os atores envolvidos. A complexidade e imprevisibilidade acham-se também presentes para a elaboração dos planos de avaliação.

Rosanvallon (2008) enfatiza que a avaliação se acha, também, subordinada às mudanças no modo de regulação entre Estado e sociedade, onde mecanismos de acessibilidade, abertura e receptividade ao outro pressupõem maior facilidade de interpelação, certa imediatividade inter-relacional e afrouxamento dos

13. O sistema educacional brasileiro é constituído por três entes (União, estados subnacionais e municípios) com prerrogativas de autonomia político-administrativa e recursos tributários próprios.

formalismos procedimentais. A proximidade com os *locus* de poder, requerida pela democracia, relaciona-se com a sua capacidade de delegar prerrogativas, aceitar e discutir as críticas a ele encaminhadas e estabelecer mecanismos mais diretos de relações com os cidadãos. Entendem-se, nessa perspectiva, as possibilidades de descentramento democrático como antípodas às concepções mais nomocráticas. Porém, é nesse novo contexto que proposições avaliativas de cunho gerencialista adquiriram fôlego, de um lado pela possibilidade de gestão mais autônoma de projetos, desde que se atinja os resultados preestabelecidos e, por outro lado, pela promoção de *accountability*, especialmente aqueles que são próprios dos agentes políticos.

Sob este ponto de vista, a pesquisa de avaliação de projetos, especialmente os governamentais, e dos programas e políticas desenvolvidos por atores externos, pode ou não constituir-se em um dos dispositivos capazes de alimentar uma “democracia de interação” (ROSANVALON, 2008). Trata-se de aproximar planejamento e execução, gestores e implementadores, possíveis avaliadores e público alvo. Para isso, a construção de espaços e procedimentos de interação entre atores sociais diversos que, dentre tantos, interagem mediados por projetos, programas ou políticas, expõe, além das escolhas entre opções concorrentes, grupos com forte capacidade de mobilização em relação àqueles capazes de redefinir ações coletivas e novas formas de sociabilidade. Essa interação permite, também, uma atividade de justificação e/ou crítica mais permanente das intervenções efetuadas. Se aproximarmos o conceito de políticas públicas ao de ação pública, a avaliação constitui-se como mais um dos atores nelas participantes.

Sob essas concepções, a construção de planos de pesquisa avaliativa aproxima-se da elaboração de atos de possibilidade de novos dispositivos regulativos – articulação e coordenação de ações – onde o julgamento “profissional” de avaliadores subordina-se ao reconhecimento da diversidade constitutiva dos atores presentes. Finalmente, cabe esclarecer que a pesquisa avaliativa de projetos, programas e política socioeducacionais não é um substituto da ação coletiva dos agentes, mas com eles estabelece relações de conflito e de governança. Projetos e programas socioeducacionais mobilizam atores em torno de proposições de políticas públicas e essa interação com a pesquisa avaliativa contextualizada pode por em questão o atendimento a grupos de interesse ou a sua instrumentalização como recurso de poder capaz de silenciar adversários. Mas essa questão nos remete para a análise de quem são os avaliadores.

## REFERÊNCIAS

BALL, S. *Education reform: a critical and post-structural aproch*. London: Open University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, p.10-32, 2006,.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: cases studies in policy sociology*. London: Open University Press, 1994.

BRASIL, Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2010.

CARDOSO, M. E. *Discursos e identidades: a emergência do termo trabalhadores em educação*. Dissertação (Mestrado em Educação).Faculdade de Educação,Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? In: *Educ. Soc.* Campinas, v. 25, n.87, p.423-460, maio/ago. 2004.

DOMINGUES, J. M. *Ensaio de sociologia*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

DUARTE, M. R. T. et al. *Palavras de jovens sobre o ProJovem: estudos com egressos e a formação de pesquisadores em programas educacionais*. Belo Horizonte: Escritório de História, 2009.

DUBAR, C. *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESCOLAR, C.; DOMENCH, P. Los proyectos y programas sociales y la evaluación : reflexiones en torno a una experiência. In:*Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n.05. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em <www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 28 ago. 2010.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: UNB, 2001.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FREY, K. z In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GREENE, J. C. Evaluation as advocacy. In: *Evaluationpractice*, v. 18, nº01, 1997. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2008.

IPEA/BRASIL. *Políticas Sociais* - acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008. Disponível em <[www.ipea.gov.br/portal/](http://www.ipea.gov.br/portal/)>. Acesso em: 25 dez. 2010.

IPEA/BRASIL. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* - Vinte Anos da Constituição Federal – Introdução, n. 17, 2009. Disponível em <[www.ipea.gov.br/portal/](http://www.ipea.gov.br/portal/)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: *Educ. Soc.* v. 27, n.94, p. 47-69, 2006.

MAINGUENEAU, D. Interdiscurso. In : CHARAUDEAU, P. ; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2008.

MAROY, C. *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires en Europe*. Paris: PUF, 2004.

\_\_\_\_\_; Régulation des systèmes éducatifs. In: VAN ZANTEN, As. *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: PUF, 2008. p.575-578

MINAYO, C. S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para a avaliação de programas. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, SG; SOUZA, E. R. (Org). *Avaliação por triangulação de métodos: Abordagens de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

ROSANVALLON, P. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Éditions Du Seuil, 2008.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHAMAN, G. (Org). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

# Sistema estadual de avaliação participativa:

## Um Novo Começo Para a Avaliação em Larga Escala no RS

### **Milene Barazzutti**

Mestranda do PPGP-CAEd, licenciada em Matemática pela URCAMP, especialista em Educação Matemática e Gestão Educacional pela UFSM, atua como técnica administrativa na Universidade Federal de Santa Maria

### **José Alcides Figueredo Santos**

Pós-doutor pela Universidade de Wisconsin-Madison, professor do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora e dos programas de pós-graduação em Ciências Sociais e Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública na mesma instituição.

### **Tiago Rattes de Andrade**

Agente de suporte acadêmico do CAEd/UFJF. Graduado em História, Mestre em Ciências Sociais e Doutorando em História pela UFJF.

## Sistema Estadual de Avaliação Participativa:

### RESUMO:

Com as mudanças políticas do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2010, com a mudança do governo Yeda Crusius (PSDB) para o de Tarso Genro (PT), o estado vive uma reestruturação do Ensino Médio, que inclui a substituição do antigo sistema avaliativo, o SAERS, por um novo, o SEAP-RS. É possível notar que tais transformações incluem uma série de mudanças de concepções e elementos que serão tratados ao longo deste artigo, em especial a inclusão de elementos que visam dar maior possibilidade de participação dos atores envolvidos ao longo do processo. Para isso, foram levantados dados através de documentos oficiais e pesquisa de campo, além do uso de bibliografia correlata ao tema.

**Palavras-chave:** SAERS, SEAP-RS, Sistema de avaliação educacional.

### State System of Participatory Evaluation: A New Beginning For Large-Scale Assessment in RS

### ABSTRACT

With the political changes in the state of Rio Grande do Sul in 2010, under the change in the government from Yeda Crusius (PSDB) to Tarso Genro (PT) the State experiences a restructuring of the high school, which includes the replacement of the old evaluative system – the SAERS, for a new one, the SEAP-RS. It is possible to notice that these shifts include a series of different changes in conceptions and elements that will be treated throughout this paper, in particular the inclusion of elements that aim to give a greater possibility of participation for the actors involved in the process. For that objective, the data was collected from official documents, from field research, and also through the use of literature related to the theme.

**Key words:** SAERS, SEAP-RS, Educational Assessment System.

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo tratar das transformações que o sistema de avaliação da educação no Rio Grande do Sul vem passando dentro de um contexto de mudanças na estrutura do Ensino Médio gaúcho. Tais mudanças incluem a substituição do antigo sistema por um novo, tema que será objeto deste trabalho.

Cabe ressaltar que essas transformações, ao menos conceitualmente significativas no processo de avaliação da qualidade da educação estadual gaúcha, apontam indícios de configuração de uma avaliação global e mostram elementos de uma avaliação mais abrangente, que vai além da avaliação do desempenho escolar, envolvendo múltiplos aspectos – quantitativos e qualitativos – nos vários níveis educacionais e sobre os sujeitos participantes – alunos, professores, técnicos, pais/responsáveis, escolas, Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e Secretaria Estadual de Educação (SEDUC). A intenção seria de ultrapassar os limites de uma avaliação individual através de uma avaliação institucional que seja participativa.

Assim, coloca-se em análise e discussão a iniciativa de suspensão do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul – SAERS – e sua substituição, ocorrida nos últimos dias do ano de 2011 (Decreto Estadual nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011), pelo Sistema Estadual de Avaliação Participativa – SEAP-RS –, em um contexto de reestruturação do Ensino Médio gaúcho, pautado pela melhoria da qualidade escolar na construção da cidadania que pretende combinar objetivos de qualidade escolar e prática da cidadania. No contexto educacional atual, a avaliação da qualidade das escolas e sistemas educativos mostra-se consolidada através da realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – e da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB. Dessa forma, mostra-se relevante refletir sobre as possibilidades e os limites das avaliações em larga escala enquanto instrumentos da gestão educacional que indicam uma forma (ou a) de qualidade da educação escolar. Neste cenário de mudanças estruturais bastante significativas no sistema de avaliação, como será explorado ao longo deste capítulo, alguns questionamentos são importantes. Como avaliar a qualidade da educação? Exclusivamente a partir do desempenho? A partir de uma associação entre desempenho e fluxo? Que outros aspectos seriam passíveis de avaliação em larga escala? Qual é a motivação para realização de avaliações em larga escala, enquanto ferramenta de gestão educacional, no contexto educacional atual?

Especificamente na dimensão gestora abordada neste texto – política avaliativa do estado do RS – é importante refletir sobre os motivos que levaram ao cancelamento do sistema de avaliação que foi aplicado por quatro anos

consecutivos – SAERS – e suas possíveis implicações na realidade da educação escolar gaúcha. Assim, os seguintes questionamentos nos guiam: quais são as motivações para a ruptura na política de avaliação externa, demarcando mais uma descontinuidade no cenário educacional gaúcho, em lugar de complementar o que já existe? Quais são as implicações conceituais que essa mudança traz para o cenário educacional gaúcho?

Analisar tal decisão envolve caracterizar e comparar os projetos envolvidos e seus objetivos e suas implicações dentro de um projeto educacional, considerando o histórico de descontinuidade das políticas de avaliações externas estaduais e os diferentes objetivos que acabam por modificar sua estrutura ou existência, de acordo com tal projeto. Nessa caracterização e comparação, deve-se abordar:

- os princípios e diretrizes das políticas;
- as dimensões do sistema educacional que cada política se propõe a avaliar;
- os resultados educacionais que estão sendo avaliados e como eles são avaliados.

Desta forma, faremos uma descrição do caso indicado a partir de uma pesquisa qualitativa baseada em análises de documentos e aplicação de questionários com questões abertas, os quais possibilitam uma maior liberdade aos respondentes. Os questionários foram utilizados com o intuito de colher informações sobre a estrutura do novo sistema e também sobre intenções e percepções não explicitadas nos documentos oficiais divulgados pela SEDUC e na troca de ofícios e manifestações entre SEDUC e CPERS/Sindicato<sup>1,2</sup> (enquanto elementos polarizadores em relação à proposta). Convém ressaltar que a opção pela utilização de questionários em lugar de entrevistas se deu pela impossibilidade de realizar essas entrevistas de forma presencial. Assim, a forma adotada para a coleta de dados permitiu que as respostas fossem fornecidas de forma assíncrona. Entre os limites do instrumento de coleta de dados, estão a dificuldade de compreensão da pergunta por parte do respondente quando o pesquisador está ausente” ( BONI; QUAREMA, 2005, p.74), além de impossibilitar “a correção de enganos dos informantes” (Idem, ibidem, p. 75). Para minimizar tais limitações, buscou-se manter contato com os respondentes durante o período de leitura dos questionários – por ambas as partes –, objetivando solucionar eventuais dúvidas. Da análise documental, procurou-se abordar os principais aspectos dos projetos educacionais que abarcam os sistemas avaliativos diretamente abordados aqui - SAERS e SEAP -; as estruturas dos dois sistemas, considerados seus contextos políticos e históricos, além dos conflitos advindos das mudanças. As próximas seções destinam-se à descrição do caso em questão.

1. *Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul* – Sindicato dos Trabalhadores em Educação.

2. Inicialmente, através de contato telefônico, uma representante da direção estadual do CPERS indicou estar disposta a responder o questionário após conversa com os demais membros da direção para elaboração das respostas em conjunto. No entanto, mesmo com novas tentativas de contato, não houve retorno do questionário e nem dos contatos por parte do CPERS-Sindicato.

## O sistema avaliativo anterior: SAERS

Diante das considerações apresentadas na introdução deste capítulo, cabe fazer um resgate das principais características do sistema estadual de avaliação anterior – SAERS – considerados seus contextos histórico e político de desenvolvimento, a fim de melhor compreender a perspectiva de mudanças no sistema avaliativo.

A realização de avaliações externas no sistema de ensino do estado do Rio Grande do Sul é prevista na lei nº 10.576/95, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público. Em seu artigo 78, a lei prevê que todos os estabelecimentos de ensino da rede pública serão avaliados anualmente através de um sistema de avaliação da escola, coordenado e executado pela SEDUC. Mais adiante, em seu artigo 80, a referida lei prevê a divulgação dos resultados da avaliação externa pela Secretaria de Educação, além de sua comunicação a cada escola da rede pública estadual. De acordo com a lei, os resultados devem servir como base para revalidação e aperfeiçoamento do Plano Integrado para o próximo ano. A lei da gestão democrática do ensino público do estado gaúcho foi alterada<sup>3</sup> pela Lei nº 11.695/01, e, mais recentemente, pela Lei nº 13.990/12, sem, contudo, acarretar modificações na previsão de avaliação externa das escolas. Se, por um lado, não há alteração na previsão de avaliação externa, na Lei 13.990/12 há um fortalecimento da participação do diretor no processo avaliativo. Enquanto na Lei nº 11.695/01 previa-se como atribuição do diretor, em seu artigo 8º, inciso X, “apresentar, anualmente, ao Conselho Escolar os resultados da avaliação interna e externa da escola e as propostas que visem à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas estabelecidas”<sup>4</sup>, a alteração mais recente reescreve o inciso, definindo que o diretor deve “realizar, anualmente, os procedimentos do Sistema Estadual de Avaliação”<sup>5</sup>, apresentando seus resultados, juntamente aos das avaliações interna e externa, ao Conselho Escolar.

No ano de 1996, foram realizadas avaliações, pela Secretaria de Educação do Estado, com estudantes da 2ª, 5ª e 7ª séries (3º, 6º e 8º anos) do Ensino Fundamental e 2ª série do Ensino Médio. Nos dois anos seguintes, as avaliações ocorreram novamente, porém, em parceria com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Houve a aplicação de testes de Língua Portuguesa, Redação e Matemática para os alunos de 4ª e 8ª séries (5º e 9º anos) do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio<sup>6</sup>. De 1999 a 2004, as avaliações externas estaduais foram interrompidas, ocorrendo, em 2005 (governo Germano Rigotto/PMDB), a primeira aplicação do que viria a ser instituído, mais tarde, como o SAERS. Nesse ano de 2005, foram aplicados testes de Língua Portuguesa e Matemática a 4.531 alunos das 223 escolas da rede estadual da 25ª e da 32ª Coordenadoria Regional da Educação (CRE), e a 41.894 alunos de 1.243 escolas de 77 redes municipais de ensino que aderiram ao processo de avaliação. As séries avaliadas foram 2ª série e 5ª série do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio. O processo avaliativo de 2005 foi posto em prática pela Fundação CESGRANRIO,

3. As alterações, em sua maior parte, dizem respeito à eleição de diretores nas escolas estaduais.

4. RIO GRANDE DO SUL, 2001.

5. *Idem*, 2012.

6. *Idem*, 2008, p. 16.

a qual fez uso da metodologia do SAEB, considerando os seguintes critérios na elaboração das provas objetivas e questionários:

- utilizar como fonte para elaboração dos itens o material didático (como livros e textos regionais) de Língua Portuguesa e Matemática mais utilizados pelos docentes da rede pública municipal e estadual do Rio Grande do Sul, considerando os PNLDs de 2004 e 2005 (esse material foi informado pela comissão organizadora UNDIME/Secretaria Estadual de Educação);
- utilizar os gêneros textuais explicitados no Saeb (Matrizes de Referência), para construir o teste de Língua Portuguesa;
- incluir itens que viabilizassem a comparação dos resultados da 5ª série ou 6º ano do Ensino Fundamental com o SAEB;
- elaborar os questionários com base nos itens dos questionários do Saeb legitimados pela UNDIME/Secretaria Estadual e pelas Secretarias Municipais participantes da avaliação (VERGANI, 2010, p. 37).

O SAERS foi uma iniciativa da SEDUC, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/RS) e com o Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado do Rio Grande do Sul (Sinepe/RS), sendo instituído por meio do Decreto Estadual nº 45.300, de 30 de outubro de 2007 (governo Yeda Crusius/PSDB), como continuidade ao processo iniciado em 2005. A instituição responsável pela realização das provas, de 2007 a 2010, foi o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora. O principal objetivo de retomada do sistema avaliativo era o de obter informações sobre a qualidade do ensino nas escolas da rede pública, urbanas e rurais. De acordo com o documento “Boletim Pedagógico de Avaliação da Educação – SAERS 2008”, tais informações deveriam servir de subsídio para a formulação de políticas públicas, estratégias e ações, com vistas ao estabelecimento de padrões de qualidade para a educação no estado. Um dos argumentos em defesa da instituição do SAERS, mesmo já havendo a aplicação de avaliações a nível nacional (Prova Brasil e SAEB), foi o fato de que as escolas de pequeno porte, em especial as municipais e as rurais eram excluídas da avaliação nacional<sup>7</sup>. O mesmo documento explicita a compreensão de qualidade da educação escolar norteadora das ações: “a qualidade da educação consiste na manutenção de um sistema de ensino eficiente no qual os alunos apresentem elevação dos níveis de aprendizagem, indicada por melhor desempenho aliado à melhoria do fluxo escolar” (RIO GRANDE DO SUL, 2008, p.15). Assim, a concepção de qualidade aparece vinculada aos resultados de desempenho em associação ao fluxo escolar, na forma dos índices de aprovação.

7. A Undime/RS estimava que cerca de um terço das escolas municipais não eram avaliadas pela avaliação nacional.

Essa retomada de um Sistema Estadual de Avaliação da Educação, além de atender ao disposto na Lei nº 10.576/95 (alterada pela Lei nº 11.695/01) e contemplar a avaliação de escolas de pequeno porte e de escolas rurais, também

apresentou como motivação o diagnóstico de que a educação gaúcha vinha perdendo posição<sup>8</sup> em âmbito nacional, a partir das avaliações que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB<sup>9</sup>. O quadro 1 a seguir apresenta os valores referentes ao IDEB gaúcho entre 2005 e 2009 e as respectivas posições ocupadas no ranking em relação aos demais estados brasileiros, explicitando a referida perda de posições entre 2005 e 2007, com posterior ganho, em 2009. Nesse ponto, cabe ressaltar que, apesar da perda de posições no ranking, entre 2005 e 2007, o índice do estado do RS subiu para os anos iniciais e também para os anos finais do Ensino Fundamental e se manteve para o Ensino Médio (nessa etapa, o estado não atingiu a meta projetada para 2007).

**Tabela 1. (IDEB RS e respectivas posições em relação aos estados brasileiros, 2005-2009)**

Ano	IDEB		Colocação em relação aos demais estados brasileiros
	Etapa Avaliada	Índice obtido	
2005	Anos iniciais EF	4,3	Sexto lugar
	Anos finais EF	3,8	Terceiro Lugar
	Ensino Médio	3,7	Quarto lugar
2007	Anos iniciais EF	4,6	Sexto lugar
	Anos finais EF	3,9	Sétimo lugar
	Ensino Médio	3,7	Sétimo lugar
2009	Anos iniciais EF	4,9	Sexto lugar
	Anos finais EF	4,1	Quarto lugar
	Ensino Médio	3,9	Terceiro lugar (empatado com MG e SP)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Estadual de Educação do RS.

Nesse sentido, o SAERS é implantado como parte de uma série de propostas de mudanças na educação escolar estadual, as quais compunham a agenda *Programa Estruturante Boa Escola Para Todos*, de forma geral, sem ênfase a uma etapa específica da educação básica – apesar da referência na perda de posições no IDEB, o programa não focou, de forma prioritária, a etapa que não atingiu a meta projetada, o Ensino Médio. Conforme elenca Dabrach (2010), o programa em questão era composto por cinco projetos: Centros de Referência na Educação Profissional; Escola Legal - Manutenção e Ampliação de Espaços Escolares; Professor Nota 10 - Valorização do Magistério; SAERS - Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul; Sala de Aula Digital - Tecnologia da Informação nas Escolas Estaduais.

8. Nas publicações que apresentam declarações e/ou compreensões do então governo a esse respeito não constam preocupações específicas com um ou outro componente do índice, mas sim um foco no valor do IDEB estadual e sua posição em relação aos demais estados. Além disso, a primeira notícia publicada no site da SEDUC a respeito da criação do SAERS informa sobre a primeira reunião realizada para falar sobre a proposta, afirmando que a então secretária Mariza Abreu reuniu “representantes da União Nacional dos Dirigentes da Educação do Rio Grande do Sul (Undime/RS), do Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado do Rio Grande do Sul (Sinepe/RS), do Sesi Educação e do Instituto Unibanco” (SEDUC propõe Sistema de Avaliação Estadual para redes municipais e privadas. SEDUC/RS, Porto Alegre, mai. 2007. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=19&ID=2781](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=19&ID=2781)>. Acesso em: ). Notícias posteriores publicadas também no site da SEDUC relatam encontros da secretária com lideranças empresarias e educacionais (sem referência se de escolas públicas ou privadas) e uma apresentação do SAERS às Coordenadorias Regionais de Educação em junho de 2007.

9. DRABACH, 2010.

Conforme notícia publicada no *site* da Secretaria de Educação do estado do RS, o programa foi apresentado à sociedade em junho de 2008, sendo que o SAERS já havia sido implementado via decreto no ano anterior. Participaram do lançamento do programa diversas autoridades do governo do estado e representantes de entidades empresariais e de classe. De acordo com as notícias veiculadas no site da SEDUC, “o Boa Escola para Todos vem para melhorar a qualidade da educação básica, com redução da repetência e evasão e aumento dos níveis de aprendizagem, e expandir e qualificar a educação profissional –, sendo identificado com o Compromisso Todos pela Educação e a Agenda 2020<sup>10</sup>. Durante a apresentação do programa na área educacional, a então Secretária de Educação do Estado, Mariza Abreu, explicou que as ações do Programa Boa Escola para Todos estavam articuladas e eram complementares umas às outras:

No caso do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado, os dados que foram divulgados recentemente servirão para orientar as capacitações pedagógicas do projeto Professor Nota 10. A mesma avaliação também servirá para verificarmos as condições físicas das escolas e desenvolvermos as obras previstas para o projeto Escola Legal. Tudo está interligado (SEDUC, 2008).

10. Boa escola para todos. Secretaria da Educação do RS, SEDUC/RS, Porto Alegre, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/artigos\\_det.jsp?PAG=1&ID=54](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/artigos_det.jsp?PAG=1&ID=54)>. Acesso em: 31 out 2011.

11. Anexo 3,

O esquema representativo<sup>11</sup> do Programa Estruturante, apresentado durante audiência pública do Senado Federal, em abril de 2010, com a participação do Secretário Adjunto Paulo Rezende, mostra o SAERS como projeto integrante desse programa, envolvendo ações de avaliação de rendimento escolar de alunos dos Ensinos Fundamental e Médio, além de um projeto piloto de alfabetização de crianças de 6 e 7 anos.

Em 2008, segundo notícias do *site* da Secretaria Estadual de Educação, a SEDUC, em conjunto com a Undime/RS e o Sinepe/RS, organizou um – cronograma de capacitações voltado para incentivar o aproveitamento dos dados do SAERS na melhoria das práticas pedagógicas –. A intenção seria de estimular os gestores das escolas estaduais, municipais e particulares que participaram da avaliação a utilizarem os boletins do SAERS como diagnóstico para a qualificação do ensino e da aprendizagem dos alunos<sup>12</sup>. Nessa ocasião, Mariza Abreu explicou que o SAERS deveria servir como ferramenta para orientar os professores sobre as áreas que merecem maior atenção no processo de construção do conhecimento, afirmando, ainda, que “as escolas estão recebendo material de apoio com as médias dos alunos e textos informativos para compreensão dos resultados, visando o aproveitamento disso no dia-a-dia. A partir daí, pretendemos elevar os níveis de aprendizagem e a qualidade do ensino no estado”<sup>13</sup>.

No material utilizado em reunião com a 4ª Coordenadoria Regional de Educação<sup>14</sup>, constavam as seguintes orientações para a análise dos resultados, por escola e por grupos de escolas:

12. Encontro estimula utilização dos dados do Saers 2007 na busca pela qualidade do ensino no RS. SEDUC/RS, Porto Alegre, . mai.2008. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=274&ID=4073](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=274&ID=4073)>. Acesso em: 31 out 2011.

13. Encontro estimula utilização dos dados do Saers 2007 na busca pela qualidade do ensino no RS. SEDUC/RS, Porto Alegre. mai. 2008. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=274&ID=4073](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=274&ID=4073)>. Acesso em: 31 out 2011.

14. Encontro de diretores de escolas estaduais 4ª CRE. 2008. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/merleite/saers-2008>>. Acesso em: 31 out. 2011.

**Tabela 2. (Orientações para a análise dos resultados do SAERS)**

Orientações para a análise dos resultados por escola:	Orientações para a análise dos resultados por grupos de escolas:
Compare a média de sua escola com outras médias. Como você interpreta o resultado de sua escola? Quais os fatores que podem ter contribuído para esse resultado?	Identificação dos fatores que contribuíram para o desempenho do conjunto de escolas (reunidas).
Analise a participação de sua escola. Quais fatores contribuíram para esse resultado? Caso você considere esse resultado pouco satisfatório, como modificar essa situação nas próximas avaliações?	Como a escola pode articular seu desempenho com a Proposta Pedagógica, estabelecendo metas e ações.
A partir dos resultados do SAERS de 2007, o que a escola planejou para melhorar a aprendizagem? A escola desenvolveu alguma experiência exitosa? Cite.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do encontro de Diretores das Escolas Estaduais 4ª CRE, 2008

A matriz do SAERS, que passou a ser aplicado a partir de 2007, era inspirada no SAEB/Prova Brasil e ocorria em turmas de 2ª e 5ª séries (3º e 6º anos) do Ensino Fundamental de oito anos ou de 3º e 6º anos do Ensino Fundamental de nove anos e em turmas de 1º ano do ensino médio. Assim como o SAEB e a Prova Brasil, também avaliava leitura e interpretação de textos em Língua Portuguesa, incluindo o ditado de frases na 2ª série/3º ano e a resolução de problemas em Matemática. Incluía, ainda, questionários aplicados aos alunos, professores e diretores, visando identificar condições diversas que pudessem interferir no desempenho dos alunos. O quadro 3 mostra a trajetória do SAERS, nos anos de aplicação, no que diz respeito à sua abrangência.

**Tabela 3. (Trajetória do SAERS – Abrangência)**

Ano	Escolas da rede estadual avaliadas	Escolas da rede municipal avaliadas	Escolas da rede particular avaliadas	Escolas da rede federal avaliadas	TotWal de estudantes avaliados
2005	223	1.243	-	-	4.550
2007	Todas	56 municípios	18	1	288.750
2008	2.690	5 municípios	15	1	243.600
2009	2.497	410	20	1	201.100
2010	2.468	323	29	1	351.600

Fonte: Rio Grande do Sul, 2010.

15. CUT NACIONAL, 2007.

16. DRABACH, 2010, p. 119.

17. Marco Aurélio Weissheimer é jornalista da Agência Carta Maior, desde sua criação em 2001.

18. WEISSHEIMER, 2009.

Cabe ressaltar ainda alguns elementos que compõem o contexto de implantação e execução do SAERS durante o governo Yeda Crusius (PSDB). Ainda no ano de 2007, o CPERS/Sindicato questionava o sistema de avaliação, em especial no que se refere à realização de uma avaliação com objetivos de melhorar a educação, depois de a governadora do estado, Yeda Crusius, “ter promovido o desmonte das escolas estaduais com a enturmação, a multisse-riação, o fechamento de bibliotecas e de laboratórios de ciências e de infor-mática e a suspensão de serviços de orientação educacional e de supervisão pedagógica”<sup>15</sup>. No mesmo período, a governadora encaminhou à Assembleia projetos, solicitando a recontração emergencial de 11.140 professores e de 1.000 técnicos de escola por mais um ano, sendo que, em setembro de 2007, ela não revalidou o último concurso público de professores, realizado em 2005, e que ainda poderia ser prorrogado por mais dois anos. Tais prá-ticas, fortemente denunciadas pelo CPERS/Sindicato e movimentos sociais, são citadas também por Drabach<sup>16</sup>, que ainda complementa, destacando que “uma das primeiras ações da SEE foi adotar medidas de redução de custos, como por exemplo: redução de 30% nas verbas de autonomia escolar, por um período de 3 meses, como decorrência da estratégia de gestão do gover-no para reduzir o déficit do Estado” e que houve a “diminuição do número de professores concursados, através da não reposição das aposentadorias ou exonerações” (DRABACH, 2010, p. 119). Ele enfatiza também que o projeto educacional desse governo estava atrelado ao ajuste fiscal e a contrapartida ao financiamento do Banco Mundial, com o objetivo de déficit zero atrelado à redução de gastos na área social.

No ano de 2009, Weissheimer<sup>17</sup> apresenta em seu blog dados do Ministério da Educação (MEC), os quais indicavam que o Rio Grande do Sul foi o esta-do que menos investiu em educação no ano de 2008 (18% do orçamento). Enquanto a Constituição Federal prevê um investimento mínimo de 25% do orçamento em educação, a Constituição do estado do RS prevê investimento mínimo de 35% do orçamento nessa área, em seu artigo 202. Segundo Weis-sheimer<sup>18</sup>, “a secretária de Educação Mariza Abreu protestou alegando que o MEC não incluiu os gastos com inativos na rubrica “investimentos em educa-ção”. Nesse sentido, mobilizamos novamente Drabach que ressalta uma de-claração da Secretária de Educação em que esta afirma que os investimentos teriam sido, na realidade, de 25,47% (informação divulgada no jornal Zero Hora, em 01 jul 2009), o que ainda permanece abaixo do previsto na Consti-tuição Estadual, que é de 35%. Além disso, Weissheimer enfatiza que o fato de estar na lanterna dos estados que investem em educação implicaria na impossibilidade do governo Yeda fazer convênios com a União para receber recursos adicionais para a área. Consultando os dados disponibilizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE –, constata-se que os investimentos do estado gaúcho em educação ficaram

abaixo do previsto na Constituição Federal, nos anos de 2008, 2009 e 2010, atingindo índices percentuais<sup>19</sup> de 18,44; 20,02 e 19,70, respectivamente. Mesmo que se considerem os pagamentos salariais dos inativos, em nenhum desses anos o estado atingiria os 35% da Constituição Estadual e manteria-se entre os últimos estados no ranking de investimentos em educação. Ao que indicam os dados, esta classificação não preocupava o então governo do estado, que adotava a política do “fazer mais com menos”. Nesse sentido, Drabach ressalta que, após mais de 37 anos de crise fiscal, o estado gaúcho, de acordo com os dados do governo Yeda,

recuperou sua capacidade de investimento a partir do alcance do ‘déficit zero’, através da adoção das ‘práticas modernas de gestão’. No entanto, este movimento de recuperação da ‘capacidade’ do Estado vem utilizando como mecanismos a diminuição dos gastos na área social, evidenciando que a lógica adotada atende às recomendações do neoliberalismo de Terceira Via (DRABACH, 2010, p.118).

Recentemente, o jornal *Correio do Povo* divulgou<sup>20</sup> dados apresentados pela atual Secretária Adjunta de Educação do Estado do RS, Maria Eulália Nascimento, durante o seminário que debateu o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pro-natec), na Assembleia Legislativa, de que o estado teria deixado de investir R\$4 bilhões em educação durante os quatro anos de governo Yeda Crusius.

Uma crítica direta ao SAERS diz respeito à uma “desresponsabilização” do sistema educacional quanto aos resultados educacionais dos estudantes, com sobrecarga de responsabilidade aos professores e escolas. Isso, por sua vez, contraria os próprios objetivos de revisão e adoção de novas políticas públicas em educação a partir dos resultados do SAERS, já comentados anteriormente. A enturmação era abertamente defendida<sup>21</sup> pela secretária de educação Mariza Abreu como forma de otimização de recursos humanos e financeiros, o que não impactaria a qualidade da educação. Por outro lado, o CPERS/Sindicato acusava que a medida não respeitava as diferenças e os ritmos de aprendizagem, descaracterizando o processo pedagógico e que tal atitude apenas reforçava suas denúncias sobre a falta de profissionais e investimento na educação estadual gaúcha<sup>22</sup>.

## 1.2 O novo sistema avaliativo: SEAP-RS

Segundo notícias veiculadas nos mais diversos jornais, blogs da internet e no próprio *site* da SEDUC (desde o dia 28 de setembro de 2011), o Governo do Estado estaria concluindo, para publicação até outubro de 2011, o decreto que instituiria o SEAP-RS e extinguiria o SAERS. De acordo com as informações e declarações noticiadas, o SEAP envolve a avaliação de todo o sistema de educação (escolas, CRE's e SEDUC), “articulando-se com a trajetória dos alunos e com a avaliação de professores”<sup>23</sup>. Segundo informação da SEDUC, o SEAP deve contribuir para “garantir a todos uma educação de

19. SIOPE (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/siope-relatorios-estaduais>>. Acesso em: 24 de março de 2012)

20. RS deixou de investir R\$ 4 bi em educação. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 28 set. 2011, Ensino, ano 116, n.363. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=116&Numero=363&Caderno=0&Noticia=342195>>. Acesso em: 31 out. 2011.

21. Tal defesa ocorreu em audiência pública realizada em agosto de 2007, na Assembleia Legislativa do RS. A audiência foi proposta pelos deputados Raul Carrion (PCdoB) e Miki Breier (PSB). Na ocasião, a então Secretária de Educação, Mariza Abreu, afirmou que “o número de horas aulas é que reflete o nível de aprendizagem”. Ela ainda rebateu as críticas da “enturmação”, afirmando “que uma turma maior exige mais do professor. Talvez este seja o problema, pois o docente precisa ter gestão da classe para poder exercer sua autoridade” (BORDINHÃO, Daniela. NOME DA MATÉRIA. *Jornal, Local*, p., ago. 2007. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/dep/site/materia\\_antiga.asp?txtIDMateria=182784&txtIDDep=94](http://www.al.rs.gov.br/dep/site/materia_antiga.asp?txtIDMateria=182784&txtIDDep=94)>. Acesso em 13 de setembro de 2010:

22. SINETA, ago/set 2007.

23. Governo do estado lança em outubro novo Sistema de Avaliação. SEDUC/RS, Porto Alegre, set. 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=3&ID=7525](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=3&ID=7525)>. Acesso em 25 de novembro de 2011:

qualidade com cidadania” e sua publicação até 15 de outubro permitiria que fosse utilizado para a avaliação do período 15 de outubro de 2011 a 14 de outubro de 2012. No entanto, a publicação do decreto foi adiada, tendo a vista as cobranças do CPERS-Sindicato por mais discussões sobre a proposta, já que ela estaria vinculada aos critérios de avaliação por merecimento para avanço dentro do plano de carreira de professores. A posição de adiamento da publicação do decreto pela SEDUC foi firmada em ofício enviado ao CPERS-Sindicato em 29 de setembro de 2011, no qual constam os seguintes posicionamentos do governo do estado, por meio da SEDUC:

1. Aceitamos estabelecer o tempo solicitado para a discussão sobre os critérios de avaliação, para fins de promoção, dos membros do magistério público estadual.
2. Daremos prosseguimento apenas à avaliação qualitativa e coletiva do Sistema, ou seja, escolas, Coordenadorias Regionais de Educação e SEDUC.
3. Revogaremos o Decreto de avaliação quantitativa instituída pelo SAERS.
4. Assumimos o compromisso de não publicar o Decreto referente à avaliação por merecimento dos professores e especialistas de educação, antes da finalização do processo de discussão acordado<sup>24</sup>.

24. OF/GAB/SEDUC/Nº2014, 29 set.de 2011.

O ofício ainda reafirma posições anteriormente destacadas em declarações do Governador do Estado e do Secretário Estadual de Educação:

O Governo do Estado reafirma que o Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa não contém – por contraposição à política deste Governo – qualquer elemento das concepções enunciadas abaixo:

25. *Idem, ibidem.*

- a) instituição de meritocracia;
- b) bonificações;
- c) vinculação entre o desempenho de alunos com a avaliação individual dos professores para fins de promoção;
- d) pagamento de salários por produtividade;
- e) estabelecimento de competição e ranqueamento entre professores e escolas<sup>25</sup>.

26. “Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] IV - Especialista de Educação o membro do Magistério que, tendo exercido a docência durante, no mínimo, três anos e possuindo a respectiva qualificação, desempenha atividades de administração, planejamento, orientação, atendimento e acompanhamento psicológico aos campos educacional e clínico, inspeção, supervisão e outras similares no campo da educação” (RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974. Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/magist\\_estatuto.jsp](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/magist_estatuto.jsp)>. Acesso em: 23 de maio de 2012)

27. SEDUC adota sistema próprio de avaliação institucional. SEDUC/RS, Porto Alegre, ago. 2012. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?ID=9665](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?ID=9665)>. Acesso em: 25 ago. 2012.

28. Governo do Estado lança em outubro novo Sistema de Avaliação. SEDUC/RS, Porto Alegre, set. 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=3&ID=7525](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=3&ID=7525)>. Acesso em: 23 de novembro de 2011

O decreto que institui o SEAP-RS (Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011) foi publicado no Diário Oficial do Estado do RS no dia 29 de dezembro de 2011, enfatizando a “necessidade de implementar um Sistema Estadual de Avaliação único, envolvendo processos institucionais, indicadores e descrições previamente estabelecidos”.

Quanto ao seu desenho, o SEAP-RS deverá ser composto por seis cadernos orientadores (três dirigidos às instituições – escolas, CREs e órgão central – e três relacionados à política de recursos humanos – avaliação de docentes, professores e especialistas<sup>26</sup>, diretores e vice-diretores de escolas<sup>27</sup>) e se divide em três pilares: diagnóstico, análise institucional (escolas, CREs e órgão central) e análise de indivíduos. Conforme notícia disponível<sup>28</sup> no site da Secretaria de Educação, Azevedo, atual Secretário Estadual de Educação,

afirma que “no todo, a avaliação permitirá diferentes olhares sobre problemas e avanços da rede, possibilitando o planejamento e desenvolvimento de políticas públicas, ações e projetos”. A mesma notícia apresenta a caracterização, pela SEDUC, das duas últimas etapas do novo sistema avaliativo. A primeira, “Avaliação Institucional”, deve servir para avaliar as escolas e a SEDUC (coordenadorias e órgão central) através de seis dimensões (gestão Institucional; ambiente físico; organização e ambiente educativo de trabalho; condições de acesso, permanência e sucesso na escola; formação dos profissionais da educação; práticas pedagógicas e de avaliação). As dimensões geram 50 indicadores e estes, por sua vez, os descritores. No documento que apresenta a estrutura do SEAP<sup>29</sup>, as dimensões, os indicadores e os descritores são definidos como elementos importantes de determinada realidade e que ajudam na visão diagnóstica. O conjunto dos indicadores apresenta algumas variações de acordo com a esfera que está sendo avaliada, embora as dimensões analisadas sejam as mesmas para escolas, CRE’s e SEDUC. O quadro 4 indica os principais aspectos gerais avaliados nas instituições – escola, CRE e SEDUC – de acordo com o SEAP-RS.:

29. RIO GRANDE DO SUL, 2011c.

Tabela 4. (Principais aspectos avaliados na etapa institucional – SEAP - RS)

Dimensões		Aspectos correspondentes
1	Ambiente de trabalho	Relações e solidariedade; Prazer pelo ambiente de trabalho; Respeito ao outro; Combate a discriminação; Princípios de convivência; Respeito aos direitos das crianças e adolescentes.
2	Prática Pedagógica	PPP conhecida e definida por todos; Planejamento e material didático; Processo de ensino contextualizado; Variedades das estratégias e recursos de ensino; Incentivo a autonomia; Incentivo ao trabalho coletivo; Práticas de inclusão.
3	Prática de Avaliação	Monitoramento do processo de aprendizagem; Mecanismos de apoio no percurso escolar dos alunos; Participação dos alunos na avaliação de sua aprendizagem; Avaliação do trabalho dos profissionais da instituição; Interpretação e uso dos indicadores oficiais de avaliação e dos resultados específicos da Instituição.
4	Gestão Institucional	Socialização da informação; Atuação do conselho escolar; Participação dos alunos, pais, funcionários e professores; Parcerias locais e Estabelecimento de Redes; Tratamento aos conflitos que ocorrem no cotidiano da Instituição; Participação da Instituição em programas e/ou projetos de qualificação da educação.
5	Formação	Formação Inicial; Formação Continuada.
6	Condições de trabalho	Suficiência da equipe de trabalho; Assiduidade e Estabilidade dos profissionais; Acesso e uso de Tecnologias da Informação; Alimentação; Calendário escolar; Ruídos e sons.
7	Ambiente físico da Instituição	Instalações físicas gerais; Equipamentos; Pátio escolar; Espaço para prática de esporte; Sala de aula; Pintura; Laboratórios e Bibliotecas; Plantas, árvores, flores; Tratamento do lixo; Acessibilidade; Prédio e salas.
8	Acesso, permanência e sucesso na escola	Frequência dos alunos (números de faltas); Abandono e evasão; Apoio aos alunos com defasagem e dificuldade de aprendizagem; Atenção as famílias dos alunos.
9	SEDUC e CRE	Programas e Projetos; Comunicação e atendimento as necessidades das escolas e comunidades; Plano e Política Educacional.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Estadual de Educação do RS, , 2011c.

As planilhas de avaliação das dimensões e respectivos indicadores são semi-estruturadas, exigindo justificativa para a pontuação indicada, conforme exemplo a seguir:

Figura 5. (Exemplo de Pontuação e justificação dos indicadores)

Dimensão 4: Gestão Escolar						
Indicador	Descritor	Pontuação				
		1	2	3	4	5
21 Participação dos alunos, pais, funcionários e professores.	<p>5. Existe participação atuante e efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, com uma grande mobilização e adesão.</p> <p>4. Existe participação sistemática, porém fica restrita as pessoas que representam os segmentos da comunidade escolar, embora atuantes.</p> <p>3. Existe participação, porém fica restrita as pessoas que representam os segmentos da comunidade escolar mobilizados por convites e/ou convocações e são pouco atuantes.</p> <p>2. Não existe participação de todos os segmentos da comunidade escolar, sendo em geral restrita apenas ao segmento que mantém vínculo empregatício com o Estado.</p> <p>1. Não existe participação dos segmentos da comunidade escolar.</p>	JUSTIFICATIVA:				

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p. 8.

A referida etapa institucional da avaliação está prevista em fases que ocorrem em diferentes níveis:

Figura 6. (Fases da etapa de Avaliação Institucional – SEAP-RS)

Fases	Descrição
Fase Local	Compreende a formação de um grupo de avaliação participativa, composto por representantes dos segmentos escolares. Esse grupo será responsável por coordenar e mobilizar o processo de avaliação institucional na escola. O grupo deve enviar para a CRE o resultado das reuniões avaliativas (as quais devem ser formalmente realizadas). Nas escolas em que exista Conselho Escolar, ele será o responsável por essa fase.
Fase Regional	As CRE's organizam e indicam seu grupo de acompanhamento da avaliação para que este acompanhe as avaliações institucionais realizadas em cada unidade escolar, além de realizar a avaliação institucional da CRE e de organizar os resultados regionais e encaminhar para a SEDUC.
Fase Estadual	Ocorre a partir da SEDUC, que também formará seu grupo de acompanhamento. Tal grupo terá a responsabilidade de monitorar as avaliações institucionais realizadas em cada unidade escolar, nas CREs, além de coordenar a avaliação dentro do órgão central e de enviar à universidade para realização da interpretação externa dos dados produzidos nas diferentes fases.
Fase de Avaliação Externa	Fase em que os dados das fases anteriores são enviados às Universidades parceiras para interpretação dos resultados.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p.10. Elaboração do quadro: própria

Para o ano de 2012, o desenvolvimento da avaliação institucional está previsto para ocorrer entre os meses de outubro e dezembro e será dividido em dois momentos. Segundo informações disponíveis no site<sup>30</sup> da SEDUC, na segunda quinzena de outubro há previsão de que ocorra o diagnóstico da rede, nas diferentes instâncias. Já a realização da avaliação institucional e envio dos dados através do SIMEC/RS (Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação), deve ocorrer até o mês de dezembro. O primeiro momento, de diagnóstico, deve ser realizado considerando as dimensões contidas no caderno correspondente à instituição em questão (escola, CRE ou SEDUC). No segundo momento, que deve ocorrer entre novembro e dezembro, acontecem a mobilização dos segmentos e a discussão das dimensões para avaliação e lançamento dos dados no sistema informatizado.

A segunda etapa do sistema de avaliação, a “Avaliação Individual”, envolveria a avaliação dos professores vinculada à progressão do plano de carreira, como já foi comentado anteriormente. O percurso individual previsto inicialmente contaria com 20 indicadores, com cinco descritores cada, totalizando 100 descritores. No que diz respeito à avaliação dos estudantes, o SEAP é declarado, como já ocorria com o SAERS, como uma complementação ao sistema de avaliação nacional. A diferença se dá na previsão de aplicação de provas nas quatro áreas do conhecimento que embasarão o novo Ensino Médio - Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Esta etapa, no entanto, esteve suspensa até a publicação do decreto<sup>31</sup> devido ao período de discussão concedido ao CPERS-Sindicato, conforme declaração apresentada em ofício pela SEDUC.

No documento analisado, ainda consta que, a partir do SEAP, pretende-se “construir diagnóstico que permita compreender e decifrar aquilo que está além do que o IDEB tem mostrado sobre a realidade do Estado e, com isto, ultrapassar o limite da quantificação da escola pública”. Isso seria obtido a partir de “um olhar detalhado do que ocorre no interior da rede estadual de educação considerando suas diferentes instâncias (...), características e necessidades, os pontos de vista sobre o desempenho obtido e as condições que provocaram um determinado resultado”<sup>32</sup>. Esse documento, ao afirmar que o SEAP possibilita um percurso de análise que visa “desnudar” o que está por de trás dos dados camuflados por percentuais que banalizam a complexidade do trabalho educativo de quem ‘professa’, cotidianamente, na escola”, apresenta como objetivos específicos:

a) Estabelecer um conjunto de indicadores fundamentais aplicáveis por meio de uma metodologia participativa, que favoreça a produção de esforços coletivos na efetivação de uma escola de qualidade social e ajude na tomada de decisão necessária na área da política educacional do Estado.

b) Propiciar às escolas estaduais, CREs e SEDUC uma base técnica de perspectiva participativa na realização de avaliação institucional com vistas às reorganizações periódicas a fim de superar as limitações constatadas<sup>33</sup>.

30. SEDUC adota sistema próprio de avaliação institucional. SEDUC/RS, Porto Alegre, ago. 2012. Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?ID=9665](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?ID=9665). Acesso em: 25 ago. 2012

31. Por esse motivo, o primeiro documento publicado apresenta apenas a estrutura da fase de avaliação institucional.

32. RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p.1.

33. *Idem, ibidem*, p.3

A seguir, são apresentados os resultados da aplicação dos questionários e da consulta aos documentos e declarações do CPERS e SEDUC.

### 1.3 Entrevistas: SEDUC e CPERS

O primeiro questionário foi respondido pela Assessora Técnica do Departamento Pedagógico da SEDUC, que está trabalhando diretamente no processo de elaboração e implementação do SEAAP-RS. Optou-se por trabalhar com o questionário aberto, para que o respondente tivesse maior liberdade para expressar suas respostas. A aplicação do questionário se deu de forma assíncrona, através de contatos via correio eletrônico, devido a impossibilidade de realização de entrevista de forma presencial ou síncrona a distância. O segundo questionário foi enviado a uma representante da direção estadual do CPERS e sua elaboração e aplicação seguiu os moldes do primeiro questionário. No entanto, não houve retorno desse questionário e a análise do posicionamento do CPERS-Sindicato ficou restrita aos documentos e declarações publicadas.

Segundo a assessora da SEDUC, as mudanças no sistema avaliativo se devem, em parte, pelo fato de que o “sistema anterior - SAERS - só replicava as avaliações nacionais, em outras séries/anos”. Ela caracteriza o SEAP-RS como um sistema de avaliação inovador, no qual os sujeitos envolvidos são avaliados e avaliadores, ao mesmo tempo. Por esse motivo, a assessora afirma que o SEAP é uma ferramenta de gestão que vai além da avaliação, buscando incidir na realidade local. O documento que apresenta o novo sistema avaliativo, enfatiza a compreensão de que

é a avaliação institucional Participativa e não a avaliação individual que fornecerá as informações necessárias na mudança de rumo da educação pública estadual, posto que as avaliações individuais já sejam aplicadas por meio das provas de cunho nacional que são a base para as estatísticas oficiais. Não há por que nem se justifica o Estado investir retrabalho naquilo que já é feito nacionalmente<sup>34</sup> [grifo nosso] (RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p.2).

34. RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p. 2.

Quando questionada sobre a possibilidade de intervenções nas escolas a partir do diagnóstico do novo sistema avaliativo, a assessora técnica enfatizou o conteúdo pedagógico do processo em que cada escola, através de uma ferramenta on-line, poderá fazer seu próprio diagnóstico a partir de seus indicadores – taxas de aproveitamento, evasão, etc., e, após este processo, deverá fazer a sua avaliação institucional a partir de dimensões, indicadores e descritores. Segundo a entrevistada, citando o documento base do novo sistema avaliativo, o

conhecimento prévio das dimensões, dos indicadores e dos descritores permitirá a reflexão e análise do fazer escolar e possibilitará a reorganização e ressignificação da prática de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo, a fim de estabelecer novos procedimentos, planejamentos, avaliação e monitoramento de ações, em outra cultura pedagógica na escola com a finalidade de garantir uma educação de qualidade com cidadania para todos<sup>35</sup>.

35. ASSESSORA TÉCNICA DA SEDUC. Questionário respondido em 06 de dezembro de 2011.

A resposta indica que a intenção seria de que o processo de intervenção para possíveis mudanças de práticas ocorra da escola para ela mesma a partir de uma avaliação interna. No entanto, isso não exclui a avaliação externa, a qual se constituirá como uma das fases do processo avaliativo e será executada por instituições de Ensino Superior parceiras, que acompanharão o processo e realizarão a interpretação externa dos dados produzidos nas demais fases<sup>36</sup>: fase local, fase regional e fase estadual, as quais foram detalhadas anteriormente.

Sobre as formas de participação dos segmentos escolares nas etapas da avaliação, a assessora explica que, em todas as suas fases, o processo avaliativo será encaminhado pelos quatro segmentos que compõem a comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos), fazendo referência ao previsto na Lei de Gestão Democrática. Ainda complementa que o governo está trabalhando com a ideia de participação universal, com estímulo à participação da comunidade, visto que o “processo de avaliação institucional parte da realidade da escola e, portanto, não se constitui num processo de disputa”. Também reforça que, apesar das ideias já destacadas, as linhas gerais serão definidas a partir da experiência prática, com o sistema avaliativo sendo, ele próprio, avaliado e ajustado ao longo do processo, de forma a qualificá-lo. Ela enfatiza ainda que “não se quer um sistema pronto e acabado”.

Com relação à vinculação do novo sistema avaliativo ao avanço por merecimento no plano de carreira dos professores, a assessora afirmou que isso acontece, porém, sobre a forma como ela está prevista, respondeu apenas que “o SEAAP-RS é um sistema que articula dois processos: o institucional e a avaliação individual – alicerçados no mesmo conjunto de princípios, diretrizes e objetivos”. Tal vinculação, que centra a progressão dos professores na formação inicial e continuada<sup>37</sup>, está sendo alvo de duras críticas por parte do CPERS-Sindicato, o qual acusa o governo de desconsiderar as diferenças de acesso à formação inicial e continuada no estado do Rio Grande do Sul. A secretária-adjunta da SEDUC, Maria Eulália Nascimento, por sua vez, destaca que os novos critérios para promoção de professores e especialistas visam estimular a qualificação dos membros do magistério e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade de educação da rede estadual e valorizar profissionais que se destacam: “Professores e especialistas serão valorizados pela produção intelectual e reconhecimento público do trabalho, seja na atividade docente, seja em atividade de gestão”<sup>38</sup>.

Antes da apresentação da proposta ao CPERS-Sindicato, o jornal de circulação estadual *Correio do Povo* publicou<sup>39</sup> declarações da presidente do CPERS-Sindicato, Rejane de Oliveira, contrárias ao novo sistema de avaliação do estado. Segundo o jornal, a criação do SEAP é uma tentativa de repassar para os trabalhadores uma responsabilidade que é do poder público. Afirma ainda que “a falta de investimento na Escola pública é a grande causadora da questão do

36. Idem, *ibidem*, p. 10.

37. A pontuação para promoção de professores e especialistas em educação por merecimento passa a ter centralidade na formação inicial e continuada, sendo que, dos atuais 13,47% da pontuação para formação, pela nova proposta, passa-se para 64,86%, implicando na alteração do Decreto nº 34.823/93, o qual regulamenta as promoções do Magistérios Público Estadual. (Governo do Estado lança em outubro novo Sistema de Avaliação. SEDUC/RS, Porto Alegre, set. 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=3&ID=7525](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=3&ID=7525)>. Acesso em: 23 de novembro de 2011)

38. Governo do Estado lança em outubro novo Sistema de Avaliação. SEDUC/RS, Porto Alegre, set. 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=3&ID=7525](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=3&ID=7525)>. Acesso em:

39. PROPOSTA prevê mudança na avaliação. *Correio do Povo*. Ano 116 Nº 365, Porto Alegre, 30 set. 2011. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=116&Numero=365&Caderno=0&Noticia=342890>

desempenho, assim como a evasão escolar”. Ela também destaca que “a proposta do governo estadual traz para o Magistério características fundantes da meritocracia no Ensino público”. Após a apresentação da proposta para o sindicato, realizada em 13 de outubro de 2011 pelo Secretário de Educação, Jose Clovis Azevedo, o sindicato publicou seu posicionamento, sob o título *Análise sobre a proposta de alteração dos critérios para as promoções dos membros do magistério público estadual apresentada pelo Governo Tarso Genro*. Nela, o CPERS-Sindicato critica a ênfase na qualificação do professor com base em sua trajetória acadêmica e participação em seminários e cursos, justificando que as condições de acesso à formação continuada são bastante distintas nas regiões do estado gaúcho e que estaria se sobrepondo à rotina escolar e ao desempenho diário do professor. Além disso, o documento ressalta que, em relação à avaliação do professor prevista no SEAP,

pode-se prever perigoso precedente autorizador ao Governo em demitir os educadores que não atinjam as notas e o desempenho buscado. Tal avaliação, ao não ser padronizada, terá carga por demais subjetiva, em conflito com o princípio da pessoalidade, abrindo chance à perseguição política. Por outro lado, sendo a avaliação padronizada, não levará em conta as diferenças sociais dos professores e os próprios ambientes proporcionados as suas funções, como as condições financeiras da escola e da própria realidade econômica da região na qual se insere<sup>40</sup> (CPERS-SINDICATO, 2011).

40. CPERS-SINDICATO, 2011.

Em resposta à manifestação do sindicato, o Governo do Estado, através da Secretaria de Educação, publicou notícia em seu site, intitulada *Proposta de alteração dos critérios de avaliação para promoção dos professores: esclarecimentos necessários*, afirmando compromisso em valorizar e estimular a promoção de cursos de formação continuada nos horários de hora-atividade dos professores, pelas CRE's e pelo próprio sindicato.

Importante ressaltar que, no ano de 2010, durante sua campanha eleitoral para o governo do Estado, Tarso Genro (PT) comprometeu-se, por meio de carta-compromisso firmada com o CPERS/Sindicato, em não estabelecer “a política de diferenciar salário dos trabalhadores em educação a partir da verificação de resultados” ou “promover a competição entre professores e entre escolas” e, ainda, posicionou-se contra a chamada “meritocracia” e ao “atual modelo de avaliação proposto pelo governo estadual, que tem uma concepção mercadológica e como referência a lógica neoliberal da busca do lucro da competição”<sup>41</sup>. Depois de eleito, esse governo suspendeu a realização de um novo ciclo do SAERS, reafirmando “posição contrária à meritocracia e ao modelo de avaliação efetivado por meio do SAERS, que já foi extinto devido à sua concepção mercadológica no ideário neoliberal”<sup>42</sup>. No documento-proposta enviado ao CPERS-Sindicato, em 16 de março de 2011, em resposta a uma pauta de reivindicações, o governo do estado manifesta defesa de uma avaliação que

41. SINETA, set. 2010.

42. RIO GRANDE DO SUL. 2011a.

é fruto de um processo institucional e participativo centrada na escola, ocorrendo em todos os níveis e modalidades inclusive na secretaria e nas coordenadorias regionais, validado por meio do acompanhamento de especialistas das universidades gaúchas e do próprio MEC, em

todas as etapas do processo. (...). O resultado será diagnóstico para a busca de soluções e levantamento de práticas educativas positivas e bem sucedidas, assim como possibilitará a interpretação do IDEB das escolas. Não será vinculada a nenhuma punição ou premiação por desempenho<sup>43</sup> (SINETA, 2010).

Um pouco antes disso, o Secretário de Estado de Educação, José Clovis de Azevedo, informou, durante reunião com as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), em fevereiro de 2011, que “não é possível falar em avaliação da educação integral apenas com avaliações nas disciplinas de matemática e português, é preciso uma avaliação qualitativa”.

## Considerações finais

O que foi exposto até o momento indica que a criação de um novo sistema de avaliação é motivada por elementos que envolvem uma mudança na cultura de avaliação na forma como ela é encarada pelos sujeitos envolvidos e suas implicações na escola em termos de concepções, além do fato de que, na perspectiva da atual gestão, o sistema anterior – SAERS – não trazia novos elementos em relação à avaliação nacional – SAEB (isso pode ser percebido na motivação apontada pela assessora entrevistada, em resposta ao questionário, além de figurar também no documento que apresenta a estrutura do novo sistema).

Além da suspensão do SAERS, estão em andamento projetos que a SEDUC pretende implantar em breve – alguns discutidos no segundo semestre de 2011. Entre eles constam a realização de um concurso público para contratação de professores em caráter efetivo (o último foi realizado em 2005), regulamentação das horas-atividade<sup>44</sup>, adoção de critérios de avaliação por merecimento para avanço dentro do plano de carreira (como já mencionado em associação ao SEAP), debate sobre o novo currículo do Ensino Médio, além do foco de estudo desta pesquisa: a criação de um novo sistema de avaliação para o estado gaúcho. Embora a assessoria afirme no questionário que não há relação direta entre as mudanças no Ensino Médio e o novo sistema de avaliação, é importante considerar o contexto de reformas no qual a educação gaúcha está inserida. A necessidade de uma reestruturação curricular do Ensino Médio, de acordo com declarações da Secretária Adjunta de Educação do RS, Maria Eulália Nascimento, publicadas em jornais como Zero Hora<sup>45</sup> e Jornal do Comércio<sup>46</sup>, se dá pelos preocupantes índices de evasão e reprovação nessa etapa da educação básica no estado – 13% dos estudantes abandonam os bancos escolares, em especial no 1º ano; 22% reprovam de ano; 30% estão em defasagem idade-série e cerca de 84 mil jovens com idade entre 15 e 17 anos estão longe da escola. A reforma no Ensino Médio evidencia relação com as mudanças no sistema de avaliação estadual na perspectiva do projeto educacional do atual governo, que indica uma construção mais participativa, além de projetos que visam minimizar a fragmentação educacional. A estrutura do novo Ensino Médio definida na proposta

43. Idem, *ibidem*, p.1.

44. Durante a Conferência Estadual que debateu e aprovou o novo ensino médio, realizada nos dias 08 e 09 de dezembro de 2011 em Porto Alegre/RS, Azevedo assinou dez atos administrativos que serão efetivados ao longo de 2012. Entre eles, figura a regulamentação da hora-atividade: “1) Elaboração de portaria regulando o que determina o Art. 2º, §4º da Lei Federal 11.738 que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica que estabelece: Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. O regime de trabalho de 20h semanais deve ser cumprido da seguinte forma: a) 13 horas em atividade de docência ou de suporte de docência, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica (Lei Federal nº 11.738/2008, art. 2º, §§ 2º e 4º), independente da duração da hora aula definida pelo projeto pedagógico da escola (Parecer CEED nº 705/97); b) 7 horas-atividades, assim distribuídas: I - 4 horas na escola (planejamento e avaliação do trabalho com os alunos, reuniões pedagógicas ou nas jornadas de formação organizadas pelas escolas, CREs e SEDUC); II - 3 horas a critério do professor com vistas a sua formação, podendo ser convocado para atividades de interesse da escola ou necessidade de serviço.” Disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/>. Publicado em 09/12/2011, 21h50min. Atualizado em 09/12/2011, 22h15min.

45. Ensino Médio gaúcho terá reforma no currículo em 2012. Zero Hora, Porto Alegre, Plantão, Educação, set. 2011. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&section=Geral&newsID=a3505587.xml>>. Acesso em: 30 set. 2011.

46. TATSCH, Juliano. Azevedo quer mudar o currículo para o Ensino Médio ter identidade. Jornal do Comércio, Porto Alegre, Geral, Ensino, set. 2011. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=74311>>. Acesso em: 01 out. 2011.

47. Segundo informações publicadas no site da Secretaria de Educação do Estado do RS, entre as reuniões para a apresentação e/ou discussão dos projetos realizadas estão: 13/10/2011 – Apresentação da proposta para o CPERS/Sindicato; 17/10 – Apresentação da proposta na cidade de Santo Ângelo, RS com a participação de 800 educadores; 24/10 – Encontro das CRE's, em Porto Alegre, RS, para discussão da proposta; 25/10 – Etapa municipal da discussão da proposta, pela 8ª CRE – Santa Maria, RS; 10/11 – Seminário de formação para aprofundamento do debate sobre a proposta de reestruturação do Ensino Médio (participação de cerca de 400 pessoas).

da SEDUC passou por fases propositivas de debate<sup>47</sup> no estado e deverá contar com mais 200h em cada ano dessa etapa da educação básica. Além disso, o Ensino Médio deverá ser dividido em três modalidades: politécnico, profissionalizante integrado ao Ensino Médio e de formação de professores. O ensino politécnico, de formação geral, deverá integrar as disciplinas curriculares que compõem uma mesma área, sendo embasado em Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Ciências da Natureza e suas Tecnologias.

Todas as mudanças em andamento, evidenciadas por ações do governo do Rio Grande do Sul, apontam, como já observamos anteriormente, para uma tentativa de mudança, explicitada através de concepções e elementos que se confrontam em muitos pontos com as anteriores. Porém, se faz necessário destacar que essas mudanças, para se efetivarem, precisam ganhar corpo no processo de implementação, para que, na prática, tenhamos um sistema mais abrangente em suas dimensões.

Ao longo do desenvolvimento dos estudos teóricos sobre a AIP e da comparação entre os dois sistemas avaliativos pesquisados, foi possível enfatizar as diferenças conceituais e práticas em termos de qualidade educacional que a mudança no sistema avaliativo pode acarretar. Como foi discutido, a AIP traz novos atores para o processo de avaliação da escola, além de novos pontos de vista para análise dos fenômenos educativos, implicando em importantes mudanças na forma de conceber e praticar a avaliação. No novo sistema avaliativo, o desempenho individual deixa de ser o centro da avaliação e passa a ser um dos componentes de um processo complexo – concepções educacionais distintas implicam em formas de avaliar a qualidade da educação também distintas.

O grande destaque até aqui é para a participação dos atores envolvidos no processo de avaliação. Esse fator é positivo, tendo em vista que os atores avaliados fazem parte desse processo. Mas por outro lado, a participação não garante automaticamente a qualificação do processo se não permitir que haja possibilidade de alteração de situações concretas e de processos existentes. Ou seja, é fundamental que essa participação, através dos devidos espaços a serem instituídos, seja capaz de gerar modificações nas relações, processos e instituições envolvidas e permita que o novo sistema efetive-se como instrumento de avaliação e de norteamto das ações integradas entre as instâncias envolvidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONI, V.; QUAREMA, S.J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Em Tese: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005,.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 2006. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988.pdf)>. Acesso em: XX out.2011.

CPERS/Sindicato. Assessoria Jurídica. *Análise sobre a proposta de alteração dos critérios para as promoções dos membros do magistério público estadual apresentada pelo Governo Tarso Genro*. XX 2011. Disponível em: <[http://www.cpers.com.br/index.php?&menu=1&cd\\_noticia=3028](http://www.cpers.com.br/index.php?&menu=1&cd_noticia=3028)>. Acesso em: 05 nov. 2011.

CUT NACIONAL. *CPERS/Sindicato questiona provas do Saers, realizadas após desmonte da educação*. nov. 2007. Disponível em: <<http://www2.cut.org.br/content/view/9308/170/>>. Acesso em: 31 out. 2011.

DRABACH, N. P.. *A modernização da gestão da escola pública estadual do Rio Grande do Sul: A democracia na "porta giratória"*. Dissertação (Mestrado em Educação).Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.

OLIVEIRA, R.de. Para que nada mude. *Zero Hora*, Porto Alegre, mar. 2011, p 10. Disponível em: <[http://www.pge.rs.gov.br/clipping.asp?ta=5&cod\\_noticia=2673](http://www.pge.rs.gov.br/clipping.asp?ta=5&cod_noticia=2673)>. Acesso em: 31 out. 2011.

PROGRAMA DE GOVERNO. *Unidade Popular pelo Rio Grande*. PT, PSB, PDdoB, PR. Programa de Governo. Tarso Genro Governador; Beto Grill Vice. 2010. Disponível em: <[http://www.portugalglobal.pt/PT/geral/Documents/programa\\_governo\\_RGS.pdf](http://www.portugalglobal.pt/PT/geral/Documents/programa_governo_RGS.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*: Promulgada em 3 de outubro de 1989. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: XXX out./2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.695*, de 10 de dezembro de 2001. **Altera a Lei nº. 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/legislacao.jsp>>. Acesso em: set. 2011. 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.990*, de 15 de maio de 2012, **Introduz modificações na Lei nº. 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências**. *Diário Oficial [do]*

*Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, RS, ano LXX, n. 094, 16 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. *Boletim Pedagógico de Avaliação da Educação: SAERS 2007* / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 1, jan./dez. 2007, Juiz de Fora, 2007(Anual).

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. *Boletim Pedagógico de Avaliação da Educação: SAERS 2008*. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v.1, jan/dez. 2008, Juiz de Fora, 2008 (Anual).

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. *Boletim Pedagógico da Escola*. SAERS 2010. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 1, jan/dez.2010, Juiz de Fora, 2010 (Anual).

\_\_\_\_\_. *Governo do Estado do RS*. Proposta ao CPERS-Sindicato. Porto Alegre, 16 mar. 2011a. Disponível em: <[http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/legislacao/proposta\\_marco11.pdf](http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/legislacao/proposta_marco11.pdf)>. Acesso em: XXX nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Proposta pedagógica para o Ensino Médio politécnico e educação profissional integrada ao Ensino Médio: 2011-2014. *Governo do Estado do RS*, Porto Alegre, 2011b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativo. *Governo do Estado do RS*, Porto Alegre, 2011c.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Educação com qualidade e cidadania: Governo do Estado lança em outubro novo Sistema de Avaliação. *Notícias*, set. 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=7525](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=7525)>. Acesso em: 30 set. 2011.

\_\_\_\_\_. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 58, de 2010. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: XXX set. 2011.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *Governo do Rio Grande do Sul: coragem para fazer*. Audiência Pública sobre alfabetização no Senado Federal, 07 abr. 2010. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CE/AP/AP20100407\\_SEDRS\\_PauloRezende.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CE/AP/AP20100407_SEDRS_PauloRezende.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2011.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RS. *Boa Escola para Todos*: Governadora Yeda e Secretária Mariza lançam programa que visa qualificar escolas gaúchas, 04 jun. 2008. Disponível em: <<http://www>.

educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\_det.jsp?PAG=259&ID=4139>.

Acesso em: 31 out. 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Proposta de alteração dos critérios de avaliação para promoção dos professores: esclarecimentos necessários*, 01 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=7788](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=7788)>. Acesso em: 05 nov. 2011.

SINETA. *Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, ago./set. 2007.

SINETA. *Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul*. Gestão 2008-2010. Porto Alegre, set. 2010.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO – SIOPE. *Relatórios Estaduais*. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/index.php/siope-relatorios-estaduais>>. Acesso em: 31 out. 2011.

VERGANI, Flavia Melice. *Avaliação externa de rendimento escolar: um instrumento para a gestão pedagógica*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2010.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Déficit Zero: RS foi o Estado que menos investiu em educação em 2008*, 30 jun. 2009. Disponível em: <<http://rsurgente.opsblog.org/2009/06/30/deficit-zero-rs-foi-o-estado-que-menos-investiu-em-educacao-em-2008/>>. Acesso em: 31 out. 2011



## ANEXO 1 – Questionário enviado à representante do CPERS

Universidade Federal de Juiz de Fora

Mestrado Profissional *Stricto Sensu* em Gestão e Avaliação da Educação Pública

Mestranda: Milene Barazzutti

Conforme contato telefônico, estou encaminhando o questionário referente à coleta de dados para minha pesquisa de mestrado, acerca das mudanças no Sistema de Avaliação da Educação Escolar no estado do RS. Grata por sua atenção e disponibilidade em participar da pesquisa.

### Apresentação:

- 1) Inicialmente, gostaria de solicitar sua apresentação, falando um pouco sobre sua formação e atuação no CPERS-Sindicato.

### Quanto ao Sistema de Avaliação:

- 2) Como o CPERS compreende o antigo sistema avaliativo, o SAERS, enquanto instrumento de avaliação da qualidade da educação gaúcha (seus limites, possibilidades e implicações na concepção de educação escolar)?
- 3) O que representa, em termos de concepções educacionais, na perspectiva do CPERS, a mudança no sistema avaliativo que está sendo processada pelo atual governo?
- 4) Como o CPERS-Sindicato compreende a vinculação do sistema avaliativo com o plano de carreira dos professores?
- 5) O cancelamento do SAERS e a criação do novo sistema de avaliação estiveram previstos para ocorrer através de decreto, ainda no mês de outubro de 2011, porém, o CPERS-Sindicato solicitou mais tempo para discussão, correto? Conforme informado pela assessoria técnica do DP, o prazo se encerra no final deste mês. Como está essa questão? Haverá proposta de alterações no sistema pelo CPERS (caso sim, quais)?
- 6) Fazendo um comparativo entre os dois sistemas (SAERS e SEAAP – este, mesmo que ainda de forma conceitual), quais avanços/retrocessos que o CPERS-Sindicato compreende na mudança?
- 7) Em ofício encaminhado ao CPERS-Sindicato, em 29 de novembro de 2011, o governo do estado, através da SEDUC, manifestou disposição em constituir um grupo de trabalho para discussão do SEAAP ou de propostas que o CPERS-Sindicato venha a encami-

nhar, após findada a greve do magistério. Houve a formação de um grupo de trabalho? Caso sim, como está ocorrendo a discussão? Caso não, quais os motivos para sua não formação, visto que a greve já foi encerrada?

Figura 1. - Anexo 3 - Apresentação do Programa Estruturante Boa Escola Para Todos)



Fonte: Secretaria Estadual de Educação, 2010.

# Cooperação estado-municípios na implementação e avaliação de políticas públicas de Educação:

Exemplo de Minas Gerais



## **João Antônio Saraiva Filocre**

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Secretário-Adjunto de Estado de Educação de Minas Gerais até 2010.

## **Vanessa Pinto Guimarães**

Reitora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) durante o período de 1990 a 1994. Secretária de Educação de Minas Gerais durante o período de 2003 a 2010.

## **Cooperação estado-municípios na implementação e avaliação de políticas públicas de Educação: Exemplo de Minas Gerais**

### **RESUMO**

O presente artigo apresenta os resultados iniciais da cooperação entre o estado de Minas Gerais e os municípios mineiros na implementação do Ensino Fundamental de nove anos, o que resultou em números bastante expressivos para as escolas públicas do estado nas avaliações externas.

**Palavras-chave:** Cooperação; Avaliação Externa; Ensino Fundamental

### **Cooperation between state and municipalities in the implementation and evaluation of public policies on education: the example of Minas Gerais**

### **ABSTRACT**

This paper presents the initial results of the cooperation between the state of Minas Gerais and its municipalities in the implementation of the nine-year basic education, which resulted in quite expressive numbers to the state public schools in external evaluations.

**Key words:** Cooperation; External Evaluation; Basic Education

## Introdução

Notícia recentemente divulgada pelo Todos Pela Educação (2012) mostra que Minas Gerais é o estado com maior concentração de municípios que cumpriram as metas intermediárias de aprendizagem no Ensino Fundamental estabelecidas para 2007 e 2009, nas disciplinas de Português e Matemática. Dos 334 municípios que cumpriram todas essas metas, 1/3 se encontra nesse estado e, dos 10 municípios com mais elevado percentual de alunos do 9º ano que atingiram aprendizagem adequada em Português, sete (7) são mineiros.

Neste trabalho, procuramos descrever um exemplo bem sucedido de cooperação estado-municípios que resultou nos bons resultados agora exibidos pelas escolas públicas de Minas Gerais. Essa cooperação envolveu a participação de todos os municípios mineiros no processo pioneiro de implantação do Ensino Fundamental de nove anos, com matrícula aos seis anos, a capacitação dos professores e de toda a equipe pedagógica, o desenvolvimento de recursos didáticos, a definição de metas anuais por escola, o pagamento de prêmio por produtividade e o acompanhamento do progresso dos alunos por meio de avaliação de desempenho anual.

## Minas, um passo à frente

No dia 9 de fevereiro de 2004, mais de 100 mil crianças de seis anos viveram uma experiência singular em suas vidas: ingressaram no primeiro ano do Ensino Fundamental de uma escola pública. Desde esse dia, a vida escolar das crianças, em Minas Gerais, começa nessa idade, com a implantação do Ensino Fundamental de nove anos na rede estadual. Instituída pelo Decreto Estadual nº 43.506/2003, já no primeiro ano de implantação, a medida foi adotada por 65% dos municípios e, dois anos depois, já era realidade em todos os 853 municípios mineiros. Por ter sido pioneira entre os estados brasileiros, a rede pública em Minas já possui 100% dos seus alunos matriculados nesse regime. Em fevereiro de 2006, a Lei nº. 11.274 alterou a LDB e tornou obrigatório o Ensino Fundamental de nove anos com matrícula aos seis anos em todo o Brasil, estabelecendo prazo até 2010 para o cumprimento dessa determinação legal.

A matrícula escolar um ano mais cedo permitiu reduzir os acentuados desníveis educacionais das crianças mais pobres que, ao entrarem nas escolas aos sete anos, encontravam alunos que já haviam começado a estudar mais cedo, ainda na pré-escola. Essa defasagem as prejudicava, às vezes irremediavelmente, porque afetava a sua autoestima e podia desenvolver sentimento de inferioridade em relação aos colegas. As consequências de tal situação são conhecidas e ficam retratadas nos indicadores educacionais negativos, anualmente renovados pelo Censo Escolar. Agora, o acesso à escola pública aos seis anos de

idade não depende mais da condição econômica ou social da família. Tal direito tornou-se realidade em todo o país para todas as crianças.

Esse foi o passo primordial do projeto *Alfabetização no Tempo Certo*, cuja gênese teve início com os amplos debates realizados, ao longo de 2003, que culminaram na realização do I Congresso Estadual de Alfabetização, em dezembro desse mesmo ano. Mais de 1,5 mil professores alfabetizadores de escolas estaduais e municipais participaram do evento, que se repetiu três vezes nos anos seguintes. No mesmo mês, foi publicada a Resolução SEE nº 469/2003, que consolidou os resultados dessas discussões e orientou a implantação do Ensino Fundamental de nove anos nas escolas.

### **Ações estratégicas e estruturadoras**

O Ensino Fundamental na rede estadual foi reorganizado e, com isso, criado o Ciclo Inicial de Alfabetização, abrangendo os primeiros três anos de escolarização. Em parceria com o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita – CEALE –, da Faculdade de Educação da UFMG, foram produzidos quatro cadernos de orientação aos professores, de caráter eminentemente prático, para organização do trabalho de alfabetização. Com mais tempo para ensinar e para aprender, os professores passaram a ter melhores condições de planejar seu trabalho com as crianças.

Mais de 14 mil professores dos anos iniciais de escolas estaduais e municipais, que possuíam apenas a formação de nível médio, concluíram o Curso Normal Superior, em 2005. O projeto *Escola Viva, Comunidade Ativa* criou condições mais favoráveis para o trabalho dos professores nas escolas situadas em regiões de maior vulnerabilidade social e mais afetadas pelo fenômeno da violência. Nelas, foi implantado o tempo integral que, atualmente, atende a mais de 109 mil crianças em todo o estado. Os investimentos na melhoria da rede física alcançaram todas as escolas da rede estadual e os recursos didáticos adquiridos foram distribuídos também para as redes municipais.

Uma medida de especial importância foi a criação do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa), que se desdobra em dois tipos de avaliação: amostral e censitária, ambas anuais. A amostral é aplicada, desde 2006, aos alunos do 2º e 4º anos do Ensino Fundamental, e a censitária, aos alunos do 3º ano. Essas avaliações são nominais e permitem identificar o nível em que se encontra cada aluno, possibilitando, dessa forma, intervir na aprendizagem de forma pontual e individualizada. Um boletim pedagógico apresentando a matriz de referência, os resultados dos alunos do 3º ano e algumas sugestões de orientações pedagógicas baseadas nesses resultados é enviado anualmente a todas as escolas

estaduais e municipais que participaram do processo de avaliação. Mas o apoio e a orientação da SEE às escolas, que tem mostrado ser muito efetivo, se faz presente por meio do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), criado para que os resultados da avaliação tenham consequências concretas nas escolas.

A escala de proficiência varia de 0 a 800 pontos e está dividida em três faixas. Para os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, considera-se como **baixo desempenho** a proficiência situada na faixa de 0 até 450; o **desempenho intermediário** (de 450 a 500) e **desempenho recomendável** (acima de 500). Para esses alunos, o desempenho é considerado recomendável quando já são capazes de ler frases e pequenos textos e já começam a desenvolver habilidades de identificação do gênero, do assunto e da finalidade dos textos. Todo o esforço é no sentido de aumentar a proficiência média e, ao mesmo tempo, reduzir o percentual de alunos na faixa de baixo desempenho e aumentar esse percentual no nível recomendável.

Foram estabelecidas metas para o estado, para as 46 Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e para todas as 2,5 mil escolas estaduais que oferecem os anos iniciais do Ensino Fundamental. Inúmeros municípios, acompanhando a rede estadual, também estabeleceram metas para suas escolas.

## O Programa de Intervenção Pedagógica (PIP)

O PIP é um programa estruturado para vencer desafios em um cenário desfavorável, como o mineiro, pela grande extensão territorial, e marcado por desigualdades históricas. Seu objetivo é estreitar as relações entre a SEE e as escolas, para que seja possível levar conhecimento, capacitação e apoio aos milhares de professores do estado e dos municípios que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Ao mesmo tempo, o PIP acompanha o andamento dos trabalhos em cada sala de aula e cobra resultados que expressem o progresso dos alunos e os benefícios que somente uma educação de qualidade pode propiciar. Para dar conta dessa tarefa, foi elaborada uma estrutura organizacional específica para executar e gerir o programa, foram alocados recursos físicos e didáticos para dar suporte às mudanças desejadas e agentes da mudança (especialistas com grande experiência em alfabetização) foram engajados e capacitados para assegurar que as transformações alcançassem as salas de aula.

Uma das criações do PIP foi o “Dia D”. Uma vez por ano, todas as escolas da rede estadual e municipal param para discutir os resultados das avaliações. Nesse momento, os professores, diretores e especialistas se reúnem para analisar os resultados das avaliações externas e elaborar um plano para corrigir as deficiências constatadas, tendo como referência os resultados do

desempenho dos alunos. As escolas se apropriam dos resultados e convidam também os pais e responsáveis para conhecer, discutir e participar das ações propostas no plano.

Tão importante quanto a definição das metas para cada escola, foi conseguir o comprometimento de todos os envolvidos. Para isso, encerrados os entendimentos com cada escola, foram elaborados e assinados pelos diretores e por representantes dos colegiados escolares os “Termos de Pactuação de Metas”. Com a finalidade de estabelecer com clareza o ponto de partida, foi elaborado e divulgado o “Caderno de Resultados” de cada escola, contendo os resultados individuais dos seus alunos no Proalfa de 2007.

Foram contratadas 46 analistas educacionais para integrar a equipe central do programa, todos com formação de nível superior e ampla experiência em alfabetização. Três funções principais foram atribuídas a essa equipe: a) capacitar as equipes regionais, b) disseminar os conceitos-chave do programa e torná-los compreensíveis a todos os envolvidos e c) atuar como constante “termômetro” da realidade das escolas, captando suas necessidades e dificuldades. Organizada por polos, ela dedica duas semanas por mês a visitas às escolas.

Em cada Superintendência Regional de Ensino (SRE), foi criada uma equipe regional com servidores da SER, que foi reforçada com a contratação de novos especialistas em educação. No total, as equipes regionais das 46 SRE passaram a contar com 1,5 mil pessoas com o compromisso de visitar as escolas durante quatro dias por semana, com ênfase naquelas com mais dificuldade e que apresentavam piores resultados.

Para apoiar a escola nas suas atividades pedagógicas, foram elaborados 12 “Guias do Professor Alfabetizador”, em quatro volumes bimestrais para cada um dos três primeiros anos do Ensino Fundamental. Eles contêm sugestões de atividades especialmente desenvolvidas para que os alunos adquiram os conhecimentos e competências relativas ao ano escolar que está cursando. Foram elaborados, também, outros dois guias: o “Guia do Especialista de Educação Básica” e o “Guia do Diretor Escolar”, com orientações sobre como exercer de forma efetiva as suas funções.

Além disso, foi realizado trabalho de levantamento e análise das boas práticas das escolas de Minas que obtiveram os melhores resultados na avaliação do Proalfa de 2008. Os produtos desse trabalho estão consolidados em sete “Cadernos de Boas Práticas” (dos diretores de escola, dos professores, dos especialistas, por exemplo), os quais têm sido utilizados nas capacitações realizadas pelas equipes central e regional.

## Alguns resultados: Evolução da proficiência

A série histórica do Proalfa aponta uma evolução significativa e consistente do nível de alfabetização no 3º ano do Ensino Fundamental. A proficiência média nas escolas estaduais aumentou de 494,0 para 603,8, de 2006 a 2011, uma variação positiva de 22,2%. Nas redes municipais, o aumento também foi significativo (de 16,6%), passando de 482,9 para 563,2, no mesmo período.

Gráfico 1. Evolução da Proficiência, 3o Ano/2a Série do Ensino Fundamental, Redes Estadual e Municipais Minas Gerais – PROALFA – 2006 a 2011



Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

A evolução dos resultados do 3º ano/2ª série descortina, para Minas Gerais, um futuro promissor na educação básica, mantida a tendência de crescimento atual porque, a cada ano, alunos com melhor desempenho são promovidos para séries mais elevadas da formação escolar. Isso significa que os investimentos realizados nos anos iniciais do Ensino Fundamental acabarão reduzindo as dificuldades que o estado e os municípios vêm encontrando para melhorar os resultados nos níveis mais elevados da escolarização.

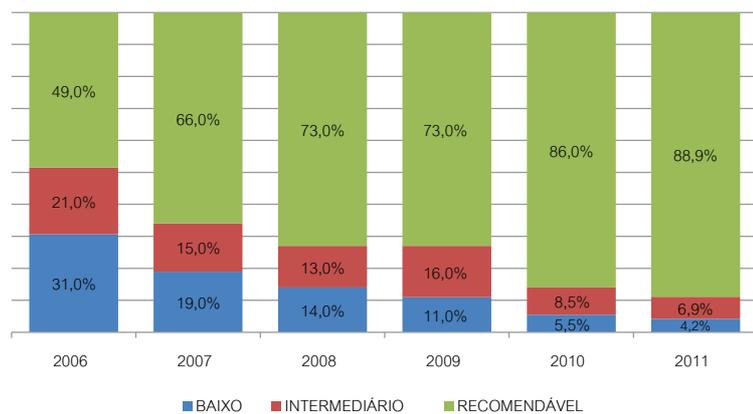
## Alguns resultados: Distribuição dos alunos por padrões de desempenho

Em Minas Gerais, a escala de proficiência utilizada pelo Proalfa está dividida em três faixas: baixo desempenho (até 450 pontos), desempenho intermediário (de 450 a 500 pontos) e desempenho recomendado (superior a 500 pontos). A distribuição dos alunos avaliados pelas faixas de desempenho fornece uma informação importante sobre a equidade do sistema educacional quando a proficiência média está aumentando, ao mesmo tempo em que se verifica que o percentual de alunos na faixa de baixo desempenho diminui. Ou seja, o princípio da equidade introduz um critério adicional para a avaliação das políticas na área de educação: é preciso que elas sejam capazes de promover a níveis mais elevados de desempenho os alunos que mais precisam

da escola pública. Devem ser capazes de melhorar o aprendizado de todos, mas procurar ser especialmente bem sucedidas na redução do percentual de alunos com desempenho insatisfatório, em todas as escolas e regiões. Assim, tão importante como prestar atenção na evolução da proficiência média é acompanhar a evolução do percentual de alunos por faixa de desempenho.

Na rede estadual, o que se verifica, desde 2006, é um aumento progressivo do percentual de alunos com desempenho recomendado e uma redução permanente de alunos com baixo desempenho, como mostrado no Gráfico 2. Em 2011, dos 93.158 alunos avaliados na rede estadual, apenas 3.918 ainda permaneciam com baixo desempenho. A distribuição deles está concentrada em poucas SRE. Metade está em oito (8) das 47 SRE (Metropolitanas A, B e C, Teófilo Otoni, Gov. Valadares, Diamantina, Januária e Juiz de Fora) e 2/3 estão em 13 SRE. As dez SRE de melhor desempenho possuem apenas 2,1% desses alunos.

**Gráfico 2. Distribuição dos Alunos do 3º Ano/2ª Série do Ensino Fundamental, por Padrão de Desempenho - Rede Estadual - Minas Gerais – PROALFA – 2006 a 2011**



Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

Em 98 municípios, de 518 com escolas estaduais avaliadas pelo Proalfa 2011, 100% dos alunos já alcançaram o nível recomendado de desempenho. Em 27 desses 518 municípios, estão concentrados 50% dos alunos com baixo desempenho e em 173 não há mais alunos nessa condição.

Nas redes municipais, a distribuição dos alunos, por padrão de desempenho, é apresentada na Tabela 1, onde se constata um importante progresso no aumento de alunos no nível recomendado e uma redução significativa daqueles com baixo desempenho, acompanhando a tendência da rede estadual.

**Tabela 1. Distribuição dos Alunos do 3º Ano/2ª Série do Ensino Fundamental, por Padrão de Desempenho - Redes Municipais - Minas Gerais – PROALFA – 2009 a 2011**

ANO	PADRÃO DE DESEMPENHO		
	Baixo	Intermediário	Recomendado
2011	11,1%	13,2%	75,7%
2010	16,7%	16,8%	66,5%
2009	23,1%	20,7%	56,2%

Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

No total, foram avaliados, em 2011, 177.428 alunos. Isso significa que, nas escolas municipais, ainda existem 19,6 mil crianças com baixo desempenho, ou seja, ainda não foram alfabetizadas no 3º ano do Ensino Fundamental. Esse número é elevado, em termos absolutos, e corresponde a quase três vezes o percentual existente na rede estadual nas mesmas condições.

Oito SRE concentram 52,4% dos alunos com baixo desempenho (Metropolitanas B e C, Juiz de Fora, Teófilo Otoni, Governador Valadares, Montes Claros, Coronel Fabriciano e Almenara). Em 54 municípios, 100% dos alunos das escolas municipais atingiram o desempenho recomendado. Em 103, nenhum aluno de escola municipal está com desempenho baixo.

## Repercussão nos anos finais do Ensino Fundamental

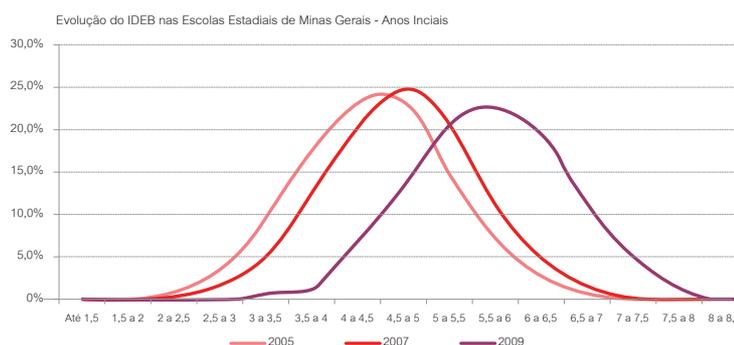
Em síntese, o esforço conjunto do estado com os municípios mineiros está produzindo bons resultados e os efeitos dos progressos no 3º ano do Ensino Fundamental já se fazem sentir nos resultados do 5º ano, em Português e Matemática, como mostra o citado estudo do Todos pela Educação. Em 2007, as escolas estaduais e municipais em 207 municípios (24% do total) não haviam alcançado a meta intermediária estabelecida para Matemática; em 2009, eram apenas 49 municípios nessa situação. No caso de Língua Portuguesa, as escolas estaduais e municipais em 432 municípios não haviam alcançado as metas de aprendizagem estabelecidas para 2007; em 2009, o número de municípios nessa situação ficou reduzido para apenas 176.

As repercussões deste trabalho nos anos mais avançados da escolaridade podem ser observados, também, por meio da evolução dos resultados do IDEB. Nas suas sucessivas edições, em 2005, 2007 e 2009, Minas vem apresentando resultados cada vez melhores, como se pode verificar no Gráfico 3. Observa-se que, em 2009, as notas obtidas pelas escolas estaduais nos anos iniciais foram bem superiores às notas dos anos anteriores, mostrando um deslocamento importante da curva de distribuição em direção a notas mais altas do IDEB. Isso resultou no crescimento desse indicador na rede estadu-

al, que passou de 4,9, em 2005, para 5,8, em 2009 (crescimento de 18,4% no período). Esse deslocamento revela, também, uma tendência positiva na qualidade do ensino nos anos iniciais do EF, que está melhorando significativamente a cada período em que esse indicador é observado.

**Gráfico 3. Distribuição dos Alunos do 5º Ano/4ª Série do Ensino Fundamental,**

Rede Estadual - Minas Gerais – IDEB – 2005, 2007 e 2009



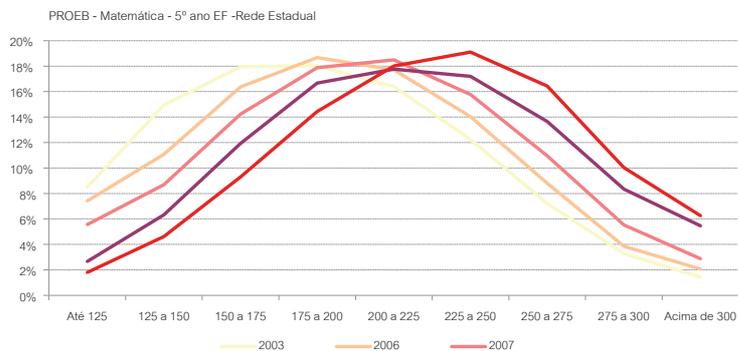
Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED 2005 2007 e 2009.

Em 2000, a SEE criou o Sistema de Avaliação da Educação Pública (Simave), responsável por vários programas de avaliação. Um deles é o Proalfa, cujos resultados já foram expostos. Outro é o Programa de Avaliação da Educação Básica (Proeb), destinado a fazer a avaliação censitária anual das escolas estaduais e municipais, em Português e Matemática, nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio.

Por meio do Proeb, é possível detectar o efeito positivo do trabalho realizado nos anos iniciais sobre os resultados do 5º ano, corroborando e antecipando as conclusões do estudo do Todos Pela Educação, como se pode constatar no gráfico 4.

#### Gráfico 4. Distribuição dos Alunos do 5º Ano/4ª Série do Ensino Fundamental,

Rede Estadual - Minas Gerais – PROEB IDEB - 2003, 2006 e 2009



Fonte de dados básicos: PROEB/CAED 2005 2007 e 2009.

## REFERÊNCIA

Todos Pela Educação. **334 Cidades Atingiram Todas as Metas Intermediárias de Aprendizagem**, 2012. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>> . Acesso em: 15 maio 2012.



# A expansão do ensino superior e as Políticas públicas: um estudo do PROUNI



## **Orcione Aparecida Vieira Pereira**

Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

E-mail: [orcione@hotmail.com](mailto:orcione@hotmail.com)

## **Fernando Tavares Júnior**

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Humanas do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

E-mail: [ftavares@caed.ufjf.br](mailto:ftavares@caed.ufjf.br)

## A expansão do ensino superior e as Políticas públicas: um estudo do PROUNI

### RESUMO

Este artigo objetiva caracterizar a expansão do Ensino Superior brasileiro através da análise de uma política pública educacional e seus resultados, bem como comparar dados nacionais referentes ao número de matrículas nesse nível de ensino com os de outros países da América Latina, enfatizando os da Argentina. Foram utilizados a Lei nº 11.096/2005, que instituiu o PROUNI e dados do Ministério da Educação do Brasil, e da Argentina e da CEPAL. Conclui-se que a expansão do Ensino Superior ocorrida nas últimas décadas no Brasil trouxe implicações tanto para a economia material quanto para a posicional.

**Palavras-chave:** Ensino Superior. Política pública educacional. Economia posicional. Economia material.

## The expansion of higher education and public policies: a study on PROUNI

### ABSTRACT

This paper aims to characterize the expansion of the Brazilian higher education system through the analysis of an educational public policy and its results, as well as to compare national data referring to the number of enrollments in such level of education with those of other Latin American countries, emphasizing those of Argentina. We have utilized the Law nº 11.096/2005, which institutes PROUNI, and data from the Brazilian Ministry of Education, and from Argentina and CEPAL. We have concluded that the expansion of higher education which occurred on the last decades in Brazil brought consequences both to the material economy and to the positional one.

**Key words:** Higher education. Educational public policy. Positional economy. Material economy.

## Introdução

Este trabalho objetiva caracterizar a expansão do Ensino Superior no Brasil por meio da análise de uma política pública educacional e seus resultados, comparar os dados dessa expansão com os de outros países da América Latina e apontar suas possíveis implicações. A escolha por esse objeto se justifica pela importância que esse nível de educação tem atualmente, sendo considerado por muitos pesquisadores como um ator estratégico na sociedade contemporânea, na qual o conhecimento é a peça-chave para o desenvolvimento científico, tecnológico e econômico. Além disso, tal estudo é importante pela sua complexidade, pois envolve um conjunto de instituições e atores que fornece informações para a sua análise como verdadeira arena de políticas públicas (LOWI, 1964). Além disso, é significativo pelo significado que está adquirindo por diversos grupos sociais que investem nesse nível de ensino como forma de obtenção de uma melhor posição social, na qual se busca um diferencial em relação aos demais, atuando, dessa forma, na economia posicional (HIRSCH, 1979).

Como um dos níveis de ensino que constitui o sistema educacional brasileiro, o Ensino Superior possui particularidades que o distingue dos demais, começando pela sua complexa constituição que envolve todas as instituições de Ensino Superior do país, instituições governamentais, representação política por meio de deputados e senadores, entidades de representação profissional e corpos docente e discente e seus representantes. Evidentemente que essas peculiaridades lhe atribuem um contorno próprio que demanda políticas públicas educacionais, muitas vezes específicas, para regular a sua estrutura, gestão, avaliação, acesso, entre outras atividades.

Dentre elas, será analisada a Lei nº 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), por se tratar de uma política de acesso à educação superior que atua na inclusão de estudantes na rede particular de ensino e que, em consonância com outras políticas – de cotas e o REUNI –, contribui para a promoção da expansão do Ensino Superior. Serão apresentados dados referentes ao crescimento do número de matrículas no Brasil e nos países da América Latina, – com destaque para a comparação com a Argentina –, que permitirão uma melhor contextualização do objeto de estudo.

Outro aspecto a ser discutido neste trabalho será como essa expansão pode ter implicações na sociedade brasileira, uma vez que o Ensino Superior trafega entre as duas economias apontadas por Hirsch (1979): material e posicional. Quando o investimento nesse nível de ensino tem como meta o aumento da produtividade e da eficiência, opera na lógica da economia material, que versa sobre o funcionamento da economia de mercado através do cálculo do custo de produção, da utilização de recursos disponíveis, do lucro e da demanda. No momento em que o investimento adquire o significado de diferen-

ciação e, no caso da educação, do consumo defensivo por meio da obtenção de credenciais, passa a operar a partir da premissa da economia posicional, na qual prevalecem os valores da escassez, a limitação dos recursos e sua posse. Nessa lógica, quanto mais as pessoas possuem recursos – objetos de luxo, obras de arte, propriedades, credenciais –, mais adquirem status e, conseqüentemente, se situam melhor na estrutura social, fato que pode contribuir para o aumento da desigualdade em uma sociedade.

O recorte temporal para a caracterização pretendida compreendeu os anos 1990 e 2000. A década de 1990 se caracterizou como um período de abertura econômica liberal que imprimiu novos contornos às políticas e reformas do Estado. As reformas educacionais acentuaram tendências privatistas, e os seus efeitos nesse setor afetaram o financiamento, com a conseqüente redução do investimento público, além de reestruturarem juridicamente os sistemas de ensino, com a criação de nova legislação, e redefinirem o papel social do Estado, que passou a atuar como avaliador e fiscalizador, e não mais como responsável direto (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH, 2005), segundo a tese que “o sistema de ensino superior deveria se tornar mais diversificado e flexível, objetivando uma contenção nos gastos públicos” (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2008, p. 334). No início dos anos 2000, ainda continuavam a vigorar essas reformas que seguiam as diretrizes dos organismos internacionais.

O presente artigo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta uma perspectiva teórica para análise de políticas públicas. A segunda ilustra um caso brasileiro que analisa a política do PROUNI. A terceira compara e discute dados sobre a expansão do Ensino Superior no Brasil e outros países da América Latina, apontando possíveis implicações do fenômeno, e a última aponta as considerações finais.

## Políticas públicas

O conceito de política envolve uma série de decisões e ações que são tomadas de forma conjunta, em consonância com os valores dos atores envolvidos. A política ou as políticas são geralmente públicas e sua formulação é influenciada de forma direta pela estrutura e natureza do Estado, bem como pelos interesses de diferentes grupos da sociedade, que podem implementá-las, sugerir-las ou, simplesmente, impedir que elas entrem em debate (DAHL, 1957; FERNANDES, 2007). Assim, a política pública está relacionada praticamente a tudo aquilo que o governo faz em uma sociedade, ou seja, controlar e administrar conflitos internos e externos, distribuir recursos e benefícios entre os cidadãos, instituir taxas e tributos para gerar receita e sustentabilidade do Estado, regular comportamentos por meio da utilização legítima da força e organizar e estabelecer burocracias (DYE, 2011).

A análise das políticas públicas criadas para organizar as atividades que o governo realiza em uma sociedade e a sua efetivação, fiscalização e avaliação dos resultados constitui um campo de conhecimento que se baseia nas ciências humanas e tem o objetivo de conhecer e propor soluções para problemas reais nessa área. Ao analisar e estudar as políticas públicas, estuda-se “quem obtêm o quê, quando e como” (DYE, 2011, p.1), pois se consegue identificar e apontar todas as partes, aspectos e atores envolvidos no sistema político, bem como as instituições, os processos e os comportamentos presentes em uma sociedade. Com isso, torna-se possível descrever e explicar, dentro de uma perspectiva comportamental, as causas das ações dos governos através da atuação de suas instituições e estruturas.

Cabe destacar que as decisões políticas envolvem vários graus de dificuldades técnicas, que retratam as realidades e as verdades desse processo, durante sua implementação, e elas são afetadas pelas mudanças nas condições socioeconômicas e na disponibilidade de tecnologia e das circunstâncias políticas dentro de um determinado contexto social. Estudos nesse campo são classificados em duas grandes vertentes: a primeira é descritiva e objetiva conhecer o processo de elaboração das políticas – formulação, implementação e avaliação –, através de suas características e seus processos de elaboração. A segunda é prescritiva e busca apoiar e enriquecer o processo de elaboração de políticas e a tomada de decisão dos ‘fazedores de política’ (*policy-makers*) na promoção de um bom governo (SOUZA, 2006).

Essa análise pode ocorrer através de modelos, que são representações simplificadas de algum aspecto da realidade, e sua utilização possibilita uma melhor compreensão das políticas e dos atores envolvidos, por meio da identificação de aspectos relevantes dos problemas políticos, do estabelecimento do diálogo com cada parte do processo, dos esforços orientados para a análise da importância, aplicação e consequências das políticas. Além disso, fornece sentido para os aspectos significativos das políticas por meio de sua cientificidade e grau de generalização, bem como serve para acompanhar a evolução da política ao longo do tempo e sua relação com a realidade. Entre os modelos de análise de políticas públicas apresentados por Draibe (2001), Souza (2006) e Dye (2011), dois foram utilizados para nortear a análise do conteúdo das políticas analisadas.

O primeiro é o do institucionalismo, que analisa a política pública como um produto das instituições governamentais, tais como o congresso, a presidência, as câmaras legislativas, as cortes, as burocracias, os estados e os municípios. Assim, as políticas públicas são determinadas, implementadas e fiscalizadas por essas instituições e, por isso mesmo, adquirem três características peculiares: são legítimas, são universais, por se aplicarem a todas as pessoas da sociedade, e precisam ser obrigatoriamente cumpridas, pois o governo pode utilizar a força de forma legítima no seu cumprimento (DYE, 2011).

O segundo modelo é o do processo político, que enfoca o comportamento adotado pelos diversos atores na atividade política, tais como os grupos de interesse, os legisladores, o presidente e as burocracias. Esse modelo também possui várias fases que o caracterizam como, por exemplo, a identificação dos problemas através da demanda dos indivíduos e grupos para a ação governamental; o cenário da agenda, no qual recai o foco de atenção da mídia e dos públicos específico e geral sobre o problema a ser resolvido; a formulação da política por meio do desenvolvimento das propostas políticas dos grupos de interesse; a legitimação política que envolve a seleção e a sua apresentação para as ações governamentais; a implementação da política que implica no seu emprego pelos meios burocráticos; e a evolução da política através do acompanhamento das agências, da mídia e do público em geral (DYE, 2011).

A implementação de uma política constitui o momento em que ela é instaurada (sancionada ou promulgada) e seu desenvolvimento. Nesse processo, podem surgir vários problemas, principalmente devido ao seu desenho, uma vez que, na realidade, podem ser verificados alguns problemas em sua aplicação.

Além dos componentes dos modelos apontados, a análise da política pública foi feita através do estudo sobre o conteúdo da política educacional de acesso ao Ensino Superior escolhido, o qual descreve o surgimento, o desenvolvimento e os seus resultados.

Com base nas características dos modelos e no tipo de análise das políticas, de forma explicativa, foi elaborado o Quadro 1, que será utilizado como roteiro para a análise da política neste estudo.

**Tabela 1. Componentes da análise da política pública de Educação Superior no Brasil no que tange ao acesso**

Conteúdo das políticas públicas de educação superior	COMPONENTES DE ANÁLISE BASEADOS NOS MODELOS DO INSTITUCIONALISMO E DO PROCESSO POLÍTICO
Surgimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cenário da agenda: recorte temporal e processo de formulação</li> <li>- Instituições governamentais e atores envolvidos</li> <li>- Comportamento e parcerias entre os atores</li> <li>- Problema(s) e demanda(s) identificado(s)</li> <li>- Interesses</li> </ul>
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data de implementação</li> <li>- Desenho da política</li> <li>- Ações governamentais instituídas</li> <li>- Objetivo(s)</li> <li>- Financiamento</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descrição da evolução da(s) política(s)</li> <li>- Dados resultantes da implementação das políticas</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Draibe (2001) e Dye (2011).

Nesse sentido, será avaliada a Lei nº 11.096/2005, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

## Análise da lei que institui o programa Universidade para todos (PROUNI)

### Surgimento

*Cenário da agenda:* a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2005), foi criada por meio da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, com o objetivo de garantir o acesso ao Ensino Superior dos estudantes de baixa renda através do preenchimento de vagas nas instituições privadas dessa modalidade de ensino. A sua primeira configuração foi o Projeto de Lei (PL) nº 3.582, enviado ao Congresso Nacional em maio de 2004.

A urgência em implantar o programa levou o Presidente da República a sancionar a Medida Provisória (MP) nº 213, de 10 de setembro de 2004 (CUNHA, 2007), que, após muito debate e modificações ocorridas no Congresso assumiu o seu contorno final, ficando semelhante ao da Lei nº 11.096, sendo aprovada na data supracitada.

*Instituições governamentais e atores envolvidos:* de acordo com a Lei que institui o PROUNI, os atores citados e envolvidos diretamente são Presidente da República / Poder Executivo; Congresso Nacional – Senado e Câmara de Deputados Federais; Ministério da Educação; Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Estudantes: oriundos de classes econômicas menos favorecidas, que tenham cursado e concluído o Ensino Médio em escola pública ou com bolsa integral na escola privada; portadores de necessidades especiais, negros, indígenas e atletas; professores da rede pública de ensino; instituições de ensino superior (IES) privadas e mantenedoras de IES privadas.

Essa política pública específica beneficiou dois atores sociais: os alunos aptos a ocuparem essas vagas e as IES privadas que, além de aproveitar o número de suas vagas ociosas, também conquistaram a isenção fiscal.

*Comportamento e parcerias entre os atores:* a ideia geral do programa era de que as IES privadas, em troca da isenção fiscal, ofertassem bolsas de gratuidade nos cursos superiores de graduação e sequenciais de formação específica para estudantes provenientes de famílias de baixa renda, bem como para indígenas, negros e pardos, deficientes físicos e professores das redes públicas de ensino, “neste último caso, independentemente da situação financeira e racial” (CUNHA, 2007, p. 819). A Lei do PROUNI determinava que os bolsistas integrais deveriam ter renda familiar *per capita* igual ou menor que um salário mínimo e meio e, para ter direito às bolsas parciais (50 e 25%), ter renda familiar *per capita* menor que três salários mínimos.

O termo de adesão, quando firmado entre o governo federal e as IES privadas, tinha a duração de dez anos, com renovação indefinida.

*Problema(s) e demanda(s) identificado(s):* a Lei nº 11.096 surgiu para aumentar as possibilidades de jovens, com idade entre 18 e 24 anos, provenientes de famílias de baixa renda, terem acesso ao Ensino Superior, em uma tentativa do governo atingir a meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) para o final dos anos 2000: ter 30% de jovens nessa faixa etária matriculados na educação superior. Como as IFES não teriam como suprir essa demanda, a saída encontrada pelo governo foi fazer um acordo com as IES privadas por meio do PROUNI.

*Interesses:* o programa atendeu à demanda de acesso ao Ensino Superior gratuito e da determinação do Plano Nacional de Educação de aumentar a taxa de escolarização dos jovens de 18 a 24 anos para 30% até o final da primeira década dos anos 2000. Essa demanda, em um primeiro momento, não foi atendida pelas instituições públicas. Então, foi feito um acordo com as instituições privadas mediante o PROUNI.

A Medida Provisória nº 213/2004 foi ao encontro dos interesses das IES privadas, com representação na Câmara dos Deputados e Senado, e a partir da promulgação da Lei nº 11.096, em 2005, as entidades representativas das IES privadas manifestaram apoio ao programa, satisfeitas com as condições estabelecidas, particularmente com o benefício da isenção fiscal (CUNHA, 2007).

## Desenvolvimento

*Data de implementação:* a Lei nº 11.096, que institui o Programa Universidade para Todos<sup>1</sup> (PROUNI), foi sancionada pelo Presidente da República no dia 13 de janeiro de 2005 e regula a atuação das entidades beneficentes de assistência social do Ensino Superior. Esta Lei teve o seu artigo 7 alterado pela Lei nº 11.509, de 20 de julho de 2007, e seu artigo 8 alterado pela Lei nº 12.431, de 27 de junho de 2011. Ressalta-se que essas alterações não modificaram, de forma abrangente, a Lei nº 11.096.

*Desenho da política:* a Lei nº 11.096/2005 possui 23 artigos, que se subdividem em seções e parágrafos. Os quatro primeiros artigos versam sobre o objetivo do programa, as formas de concessão e os valores das bolsas, além de descrever quais são os seus destinatários. O quinto, sexto e sétimo esboçam as informações referentes à forma de adesão, à manutenção do número de bolsas e às obrigações das instituições privadas de Ensino Superior perante o programa.

O oitavo artigo prevê as formas de isenção de impostos e contribuições estipuladas pelo governo para as IES privadas que aderiram ao PROUNI e o 9 informa quais são as penalidades que as instituições privadas poderão sofrer

1. Neste caso, todas as instituições de Ensino Superior privadas foram consideradas universidades pelo governo brasileiro.

caso não cumpram todas as obrigações previstas no termo de adesão ao programa.

Os artigos 10, 11, 12, 13 e 14 estabelecem os critérios que as IES particulares deverão adotar para distribuir as bolsas entre os seus alunos, bem como a maneira que esse procedimento deverá ser realizado. A forma como as instituições deverão prestar contas do desenvolvimento do programa e como o governo acompanhará e fiscalizará esse processo está esboçada nos artigos 15 e 16. O 17 foi vetado e o 18 informa que os resultados do programa serão amplamente divulgados anualmente pelo Poder Executivo. Os demais artigos, do 19 ao 23, trazem as disposições complementares da Lei.

*Ações governamentais:* de acordo com a Lei nº 11.096/05, o governo passou, mediante a assinatura do termo de adesão ao programa por parte das instituições privadas de Ensino Superior, a ofertar as bolsas de ensino aos alunos que atendessem aos critérios, além de oferecer isenção fiscal como contrapartida à adesão, bem como fiscalizar e divulgar todas as ações do programa.

**Objetivo(s):** ao analisar a Lei como um todo, verificou-se que seu primeiro objetivo é:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005).

*Financiamento:* do governo federal, mediante a isenção fiscal das IES privadas participantes, controlada pelos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

O controle e a fiscalização desse processo ocorrerão da seguinte forma:

Art. 16. O processo de deferimento do termo de adesão pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 5º desta Lei, será instruído com a estimativa da renúncia fiscal, no exercício de deferimento e nos 2 (dois) subsequentes, a ser usufruída pela respectiva instituição, na forma do art. 9º desta Lei, bem como o demonstrativo da compensação da referida renúncia, do crescimento da arrecadação de impostos e contribuições federais no mesmo segmento econômico ou da prévia redução de despesas de caráter continuado.

Parágrafo único. A evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das instituições privadas de ensino superior será acompanhada por grupo interministerial, composto por 1 (um) representante do Ministério da Educação, 1 (um) do Ministério da Fazenda e 1 (um) do Ministério da Previdência Social, que fornecerá os subsídios necessários à execução do disposto no caput deste artigo (BRASIL, 2005).

## Resultados

*Descrição da evolução da política:* ainda em vigor, o PROUNI foi implantado nas instituições privadas de Ensino Superior em 2005, com ou sem fins lucrativos, mediante assinatura de um termo de adesão que determinava todas as obrigações dessas instituições. Para aderir ao programa no ano de 2005, as

IES privadas não filantrópicas precisavam oferecer uma bolsa integral (100%) para cada 10,7 alunos pagantes ou, de forma alternada, uma bolsa integral a cada 22 alunos pagantes e bolsas parciais (50% e 25%). As IES privadas filantrópicas ficaram obrigadas a ofertar bolsas integrais e parciais no valor total igual a 20% da receita anual (CUNHA, 2007).

*Dados resultantes da implementação da política:* o programa começou a disponibilizar as bolsas no ano de 2005, sendo distribuídas até o ano de 2011 (Tabela 1). Entre os bolsistas, 49% estão matriculados em IES privadas com fins lucrativos, 28% em IES que se configuram como entidades beneficentes de assistência social e 23% em instituições privadas de Ensino Superior sem fins lucrativos.

**Tabela 2. Número de bolsas ofertadas por ano pelo PROUNI, 2011**

Ano	Tipo de bolsas		Total
	Integral	Parcial	
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	125.510	225.005
2009	153.126	94.517	247.643
2010	125.922	115.351	241.273
2011	129.672	124.926	254.598

Fonte: Brasil (2011).

Em relação à distribuição por região, 52% dos bolsistas estão situados no Sudeste, 19% no Sul, 15% no Nordeste, 9% no Centro-Oeste e 5% na região Norte do país. No ano de 2011, o programa beneficiou 919.551 estudantes de todo país (BRASIL, 2011).

## Análise comparada

### Expansão das matrículas

Desde os anos 1970, o Ensino Médio foi a modalidade de ensino que apresentou as taxas mais expressivas de crescimento. Os principais motivadores foram a Reforma na Lei de Diretrizes e Bases de 1971 (BRASIL, 1971), que priorizou a modalidade em estudo, a municipalização do Ensino Fundamental nos anos 1980 e 1990, que deixou os estados com mais condições de se dedicarem ao nível médio, e às correções de fluxo do Ensino Fundamental, que aumentaram exponencialmente a demanda por vagas.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) cumpriu papel relevante na expansão

do fundamental, no final dos anos 1990. Vale lembrar que os governos militares já vinham incentivando sua expansão desde 1970. Este também foi um período marcado pela federalização e interiorização das universidades, o que ampliou o número de matrículas no Ensino Superior. Contudo, este nível ficou praticamente estagnado até o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (BRASIL, 1996), incluindo o cunho privatista do Conselho Nacional de Educação. Desde 1998, o Ensino Superior foi o que mais cresceu, ampliando o número de matrículas para um milhão em quatro anos, algo comparável ao crescimento verificado entre 1974 e 1997.

Tal expansão foi impulsionada pelo crescimento do Ensino Médio, o que aumentou o número de candidatos ingressantes no Ensino Superior, e pelas políticas públicas que possibilitaram a criação de novas vagas. Outro fator decisivo foi o aumento do número de Instituições de Ensino Superior (IES). Bittar, Oliveira e Morosini (2008) apontam que houve um crescimento de 120% no número de instituições e vagas e de 180% no número de cursos de graduação presencial. Soma-se a esses um grande motivador: as elevadas taxas de retorno, tanto social quanto econômico, auferido pela obtenção do diploma.

Observa-se que o acesso ao nível superior se deu mais rapidamente do que a elevação da escolaridade média, principal indicador de estoque de Capital Educacional. Em 2001, de acordo com dados da PNAD, 7,9% da população teve acesso à educação superior, quase o dobro do percentual apresentado em 1981 (3,99%), que teve crescimento proporcional ao verificado entre 1981 e 1993. A escolaridade média também cresceu consideravelmente, saltando de 3,27, em 1976, para 6,06, em 2001.

Esses indicadores positivos para o Brasil devem ser contrastados com outros países com contextos similares, como aqueles da América Latina. Os dados que serão analisados neste estudo foram extraídos do Anuário Estatístico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e não apresentam informações completas para a série e para todos os países, dos quais foram selecionados 12 para a comparação. Percebe-se que, em geral, os países melhoraram seus indicadores educacionais, em especial no Ensino Superior. Suas taxas de crescimento apresentam desvios consideráveis, ao contrário do Brasil, e, por isso, os dados foram agregados em períodos de 3, 6 e 12 anos. Observa-se que a situação do Brasil melhorou muito pouco (Tabela 2) em relação ao conjunto da população (matrículas por 1000 habitantes), ficando ao lado de Honduras e Paraguai, mesmo apresentando grande melhora nas matrículas nos últimos anos (Tabela 3), a segunda mais elevada, não considerando os anos de maior expansão (2000 e 2001). Os ordenamentos (*ranking*) oferecem a possibilidade de comparação rápida entre os países.

**Tabela 3. Médias de matrículas por mil habitantes em 12 países, dois períodos e ranking (r)**

País	81/92	Ranking1	93/99	Ranking2	Diferença	Ranking3
Argentina	26,2	1	31,1	1	5,0	4
Bolívia	15,5	6	21,3	6	5,8	3
Brasil	10,7	10	11,7	9	1,0	10
Chile	14,6	7	24,4	5	9,8	1
Colômbia	12,7	9	16,0	8	3,3	7
Cuba	21,1	4	11,4	10	-9,7	12
Honduras	8,0	11	10,9	11	2,9	9
México	14,5	8	17,6	7	3,1	8
Paraguai	7,8	12	7,0	12	-0,8	11
Peru	24,2	3	28,2	3	4,0	6
Uruguai	20,5	5	25,2	4	4,7	5
Venezuela	24,7	2	30,6	2	6,0	2

Fonte: CEPAL (2000).

**Tabela 4. Taxas médias de expansão das matrículas no Ensino Superior em 12 países, dois períodos e ranking**

País	81/92	Ranking1	93/99	Ranking2	Diferença	Ranking3
Argentina	6,65	3	1,5	10	-5,15	10
Bolívia	7,87	2	10,8	2	2,89	5
Brasil	0,75	12	6,4	5	5,67	2
Chile	10,52	1	6,0	7	-4,56	9
Colômbia	5,87	7	6,0	6	0,09	7
Cuba	2,55	9	-10,0	12	-12,50	12
Honduras	6,07	6	9,4	3	3,36	4
México	2,52	10	7,4	4	4,87	3
Paraguai	1,29	11	3,5	9	2,17	6
Peru	6,52	5	0,7	11	-5,84	11
Uruguai	6,57	4	4,3	8	-2,29	8
Venezuela	3,84	8	11,1	1	7,26	1

Fonte: CEPAL (2000).

Nos anos 2000, diversos esforços foram feitos para ampliar o acesso ao Ensino Superior, uma vez que a sua expansão teve grande impulso entre os anos de 1999 e 2004, com um crescimento de 87,1% no número de ingressantes nas IES (BRASIL, 2004). Mesmo com essa ampliação, evidencia-se que prevalece, ainda, a dificuldade de acesso à educação superior brasileira, particularmente em relação às IES públicas, “nas quais a oferta de vagas, mesmo tendo aumentado significativamente nos últimos anos, situa-se ainda muito aquém de atender às reais demandas da maioria da população” (D’ÁVILA *et al.*, 2011, p. 350).

Outra consequência que se observa é que mediante a legislação e as políticas públicas implementadas pelo Estado para atender a uma demanda crescente, a edu-

cação superior tornou-se um ramo rentável de negócios, o que originou empresas e contrários valores da universidade de, além de oferecer educação superior, promover cultura, fazer ciência e desenvolver tecnologia. Em muitos casos, IES particulares se transformaram meramente em produtoras de diplomas.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2009), o país possuía, no ano de 2009, um total de 2.314 instituições de ensino superior IES, sendo 2.069 privadas. A Tabela 4 mostra o número das instituições distribuídas por organização acadêmica.

**Tabela 5. Instituições de Ensino Superior do Brasil de acordo com a organização acadêmica (n=106)**

Organização Acadêmica	n	%
Universidades	186	8,0
Centros Universitários	127	5,5
Faculdades	1.966	85,0
CEFETs/IFETs*	35	1,5
Total	2.314	100

Fonte: MEC/INEP (Brasil, 2009).

\* Centros Federais de Educação Tecnológica / Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Nessas instituições havia um total de 5.115.896 estudantes matriculados, sendo 1.351.168 nas instituições públicas (BRASIL, 2009). A Tabela 5 apresenta os números de alunos matriculados nas IES no período de 1999-2009.

**Tabela 6. Número de alunos matriculados no sistema de Ensino Superior brasileiro no período de 1999-2009 por categoria administrativa**

Ano	Categoria administrativa		Total
	Pública	Privada	
1999	832.022	1.537.923	2.369.945
2000	887.026	1.807.219	2.694.245
2001	939.225	2.091.529	3.030.754
2002	1.051.655	2.428.258	3.479.913
2003	1.136.370	2.750.652	3.887.022
2004	1.178.328	2.985.405	4.163.733
2005	1.192.189	3.260.967	4.453.156
2006	1.209.304	3.467.342	4.676.646
2007	1.240.968	3.639.413	4.880.381
2008	1.273.965	3.806.091	5.080.056
2009	1.351.168	3.764.728	5.115.896

Fonte: MEC/INEP (Brasil, 2009).

A taxa de crescimento no número de matrículas nesse período foi de 62,4% nas instituições públicas e de 144,8% nas instituições privadas, totalizando um aumento de 115,9% na educação superior brasileira. Mesmo apresentando esse crescimento considerável, a taxa de matrícula atingia, em 2006, apenas 10% dos jovens situados na faixa etária de 18 a 24 anos.

A título de comparação, na Argentina, a taxa de crescimento no número de matrículas, no mesmo período, foi de 24,2% nas instituições públicas e de 83,6% nas instituições privadas, totalizando um crescimento de 33,0% na educação superior. Nota-se que, mesmo com esse aumento considerável do número de matrículas nas instituições privadas, prevaleceu o número de matrículas nas instituições públicas que, em 2009, era de 79,5% (ARGENTINA, 2009).

A reforma universitária na Argentina nos anos 1990 caracterizou-se como sendo competitiva, face à globalização, à crise de bem-estar e fiscal do Estado, às premissas das políticas de cunho neoliberais e à forte influência e intervenção sofridas pelos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial (CUNHA; RODRIGUES PRIMO, 2011). Tal reforma objetivava tornar o Estado menos burocrático, mais eficiente e democrático.

Os dados do Anuário de Estatísticas Universitárias da Argentina (ARGENTINA, 2009) ainda evidenciam que, pelo *ranking* utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a taxa de escolarização superior entre a população entre 20 e 24 anos em 2001 era de 51,0%, e no ano de 2009, atingiu 69,5%. Com base nesses dados é que a educação superior argentina é considerada pela UNICEF e UNESCO como a que atinge mais amplamente a coorte que deveria estar no Ensino Superior (18 a 24 anos) e a que apresenta a taxa mais alta de matrículas na América Latina, o que caracteriza a sua universalização. De acordo com o referido Anuário, o país possuía um total de 106 instituições de Ensino Superior (IES) no ano de 2009, distribuídas conforme pode ser observado na tabela 6.

**Tabela 7. Instituições de Ensino Superior da Argentina de acordo com a categoria administrativa e a organização acadêmica (n=106)**

Organização Acadêmica	Categoria administrativa							
	Pública		Privada		Estrangeira		Internacional	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Universidades	41	38,7	45	42,4	1	0,9	0	-
Institutos universitários	7	6,7	11	10,4	0	-	1	0,9
Total	48	45,4	56	52,8	1	0,9	1	0,9

Fonte: Argentina (2009).

Nessas instituições havia um total de 1.650.150 estudantes matriculados, sendo 1.312.549 nas instituições públicas e 337.601 nas privadas (ARGENTINA, 2009). A Tabela 7 apresenta os números de alunos matriculados no período de 1999-2009.

Tabela 8. Número de alunos matriculados no sistema de Ensino Superior da Argentina no período de 1999-2009 por categoria administrativa

Ano	Categoria administrativa		Total
	Pública	Privada	
1999	1.056.650	183.886	1.240.536
2000	1.138.503	201.237	1.339.740
2001	1.209.328	203.671	1.412.999
2002	1.257.707	204.612	1.462.319
2003	1.273.832	215.411	1.489.243
2004	1.299.564	237.089	1.536.653
2005	1.295.989	257.711	1.553.700
2006	1.306.548	279.972	1.586.520
2007	1.270.295	298.770	1.569.065
2008	1.283.482	317.040	1.600.522
2009	1.312.549	337.601	1.650.150

Fonte: Argentina (2009).

O crescimento acadêmico na Argentina teve início na década de 1940 dentro de um padrão tradicional e não apresentou um aumento em seus números que caracterizassem uma expansão da escolarização do Ensino Superior nos anos 1990 e 2000, como observado no Brasil, o que pode ser percebido pelos dados da CEPAL (Tabelas 2 e 3).

O Brasil é um dos países com a educação superior mais privatizada do mundo. Sverdlick, Ferrari e Jaimovich (2005) afirmam que ele ocupava o 7º lugar no ano de 2001. Em um universo de 50 países membros e não membros da OCDE, foram disponibilizadas informações sobre a educação superior que apontavam o Brasil como ocupante do 12º lugar no *ranking* de crescimento desse nível da educação por meio do setor privado (NUNES, 2007).

Esse é um dos resultados das políticas públicas de educação superior na década de 1990, que possibilitou o crescimento acelerado do sistema por meio da diversificação das ofertas, do crescimento do número de matrículas nas IES privadas e da racionalização dos recursos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) (OLIVEIRA *et al.*, 2008). Nunes (2007) relata que o estado brasileiro escolheu a estratégia de 'não-decisão' quando transferiu a tarefa de expansão do Ensino Superior para o setor privado, por meio da mercantilização do ensino, em consonâncias com os ideais neoliberais, de forma decisória incremental.

Tal fato mostra, de certa forma, como o Brasil conjuga políticas restritivas e universais, o que Draibe (2001) caracteriza como um *welfare state* misto e inacabado, institucionalizado a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, um dos limites que se observa nas IES privadas, princi-

palmente nas de pequeno porte, é que, geralmente, a maioria delas não tem com objetivo investir na pesquisa e tampouco formar pesquisadores, o que pode ter um efeito negativo na formação dos estudantes beneficiados pelo PROUNI, que dificilmente terão esses benefícios e não estarão em condições de igualdade de formação perante outros estudantes na competição no mundo do trabalho e na sociedade (DIAS SOBRINHO, 2010).

Sguissardi (2005, p. 215) afirmou nas considerações finais de seu trabalho que não é possível refletir somente sobre um modelo de universidade neo-profissional “em detrimento da universidade de pesquisa”. Cabe repensar, também, sobre o papel do Estado que deve atuar em prol dos benefícios sociais comuns, o que inclui a expansão, a qualidade e a manutenção de uma universidade para todos.

### Possíveis implicações

A distribuição desigual do acesso, do fluxo e da qualidade da educação cumpre papel perverso. O valor das credenciais educacionais, tanto em volume (estratificação vertical) quanto em tipo (estratificação horizontal), é tanto maior quanto mais desigual é sua distribuição. Isso ocorre em função de lógicas sociais e econômicas que caracterizam os serviços educacionais na economia posicional (HIRSCH, 1979) e lá configuram suas credenciais em função de seu valor de escassez, e não em função de seu papel social (cidadania) e sua capacidade produtiva (papel econômico).

A maior vantagem da manutenção de bens e serviços na economia posicional é a garantia limitada do acesso a eles e, portanto, sua manutenção como mecanismo privilegiado de classe para sua reprodução. À medida que uma classe mantém controle sob determinado bem ou serviço, que pode ser um direito exclusivo (que já configura um privilégio), uma prerrogativa, bens imobiliários, monopólios ou outros campos de acesso restrito, o objeto ao qual se tem acesso limitado é valorado tanto em função de seu poder econômico e social quanto em função de seu valor de escassez. A classe que controla o acesso, ou que tem acesso facilitado / privilegiado a esse conjunto de bens e serviços, acaba por defender esse privilégio, uma vez que passa a atuar como um mecanismo de sua reprodução, bem como de valorização de seu esquema de capitais, logo, maior distinção social.

No caso de serviços públicos, como educação e saúde, o acesso privilegiado a determinado bem ou serviço de qualidade faz com que algumas classes valorizem a distribuição desigual, uma vez que esse acesso acaba por atuar como duplo privilégio: agrega valor ao conjunto de capitais já acumulado e facilita a reprodução de sua posição de classe. Especificamente em relação às cotas nas universidades, a tendência é que ocorra uma disputa pelas posições de interesse, no caso específico pelas vagas nas carreiras mais valorizadas.

O histórico de elevadíssima exclusão educacional produziu comportamentos de classes que valorizam a qualidade, em especial as classes médias que dependem dessa forma de capital para sua reprodução. No entanto, elas tenderam a retirar seus filhos da escola pública e produzir o binômio “ensino básico particular + ensino superior público” como um forte reproduzidor de sua posição social. Nas últimas décadas, a este binômio foram acrescentados os fatores “carreira” e “educação complementar”. Todos esses elementos são de acesso restrito, necessitam de investimento privado / familiar e só produzem o efeito social pretendido ao se manterem exclusivos e excludentes, por garantirem o alcance de credenciais raras, que, por sua vez, viabilizam a reprodução de posição de classe.

A outra face dessa dialética apresenta classes não privilegiadas que nunca tiveram acesso à escola básica pública, muito menos à educação de qualidade, e que também não mobilizaram tais credenciais para sua reprodução, uma vez que o padrão tecnológico-industrial também não o exigia. A alfabetização e o primeiro ciclo fundamental foram, durante décadas, suficientes para sustentar o modelo fordista de desenvolvimento econômico.

Dessa forma, os problemas estruturais permanecem e reproduzem de forma perversa a desigualdade sempre observada no país. Diante de interesses de classe tão fortes e mobilizadores de capital político, somados à fragilidade dos principais atores sociais nesse contexto, somente o Estado parece ser capaz de induzir o desenvolvimento educacional, uma vez que todos os demais agentes se ocupam de outras prioridades ou têm interesses antagônicos ao desenvolvimento democrático da educação pública. Uma dessas iniciativas foi a implementação da política de acesso ao Ensino Superior por meio do PROUNI.

O Estado pode desenvolver a educação sem que suas credenciais percam valor. Classes privilegiadas encontrarão formas de reprodução, como sempre o fizeram. No entanto, isso não deve impedir que seja universalizada a educação de qualidade, que é condição estrutural para o desenvolvimento econômico e social. Nesta consideração, importa compreender a relação que a educação tem com a dinâmica entre a economia posicional e a material.

No universo da economia material, um bem ou serviço pode ser produzido em qualidade e escalas cada vez mais intensas e é essa a tendência geral de todos os elementos que compõem essa esfera. O valor social das credenciais tende a ser reajustado em função de duas lógicas principais. A universalização da educação de qualidade faria com que as credenciais reguladas no campo posicional perdessem valor, porque deixariam de ser escassas. Por isso, a expansão das oportunidades sofre, atualmente, limitação do investimento em função de sua não prioridade. Entende-se aqui como investimento o conjunto de ações sociais empreendidas para a realização de determinado fim, o que extrapola em muito o investimento meramente econômico.

No caso da educação, como de outros bens e serviços públicos, o investimento político e racional (intelectual) é muito mais importante que o econômico. A análise aprofundada do fenômeno, iniciada pela mobilização de quadros de alto escalão e elevado nível intelectual, deve ser aliada à produção de consensos políticos necessários ao empreendimento de uma reforma educacional ampla. Elas são muito mais difíceis e caras do que a garantia, ou mesmo a ampliação, do financiamento da Educação. Por outro lado, as credenciais educacionais perderiam valor posicional, mas ganhariam valor material. A elevação da capacidade produtiva, produzida pela elevação dos níveis de aprendizagem, tende a elevar diretamente a produtividade e a produção de riquezas. O amadurecimento do eleitorado tende a reforçar a defesa do funcionamento político democrático e, por consequência, a eficiência e a qualidade do Estado.

### Considerações finais

Todas as experiências internacionais de desenvolvimento social e crescimento econômico passaram por reformas educacionais, eleitas como prioritárias e capazes de mobilizar os investimentos sociais necessários à sua gestão, formulação, implementação e desenvolvimento. No caso brasileiro, é importante analisar as políticas públicas dentro desse contexto mais amplo de transformação social.

Evidenciou-se neste trabalho a análise de uma política pública educacional de acesso ao Ensino Superior, o PROUNI, e seus efeitos no contexto de expansão desse nível de ensino no Brasil. Verificou-se que, mesmo não sendo uma política que contemplasse amplamente as especificidades da educação superior, ela representou um avanço do Estado na expansão do Ensino Superior no país, em um cenário em que é imprescindível o desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo, mas, principalmente, no que tange à produtividade, à ciência e à tecnologia, marcos da economia material.

Ainda em relação à expansão do Ensino Superior, ressalta-se que o crescimento do número de matrículas está ocorrendo. O Anuário Estatístico da CEPAL referente ao ano de 2010 assinalou que a taxa bruta de matrículas na educação terciária era de 34,4% no Brasil, no ano de 2008. Não se pode afirmar que ela refere-se somente às matrículas da graduação, mas representa um importante avanço, uma vez que o documento apontava que essa taxa era de 16,1% no ano 2000.

O que se recomenda, agora, é que essa modalidade de ensino seja garantida por meio da implementação de políticas públicas que objetivem a manutenção do seu crescimento e qualidade. Acredita-se que essa seja também uma forma de valorizar as diversas graduações e teria um efeito sobre o valor atribuído às credenciais educacionais e ao consumo defensivo realizado, principalmente, pelas classes mais privilegiadas, enfraquecendo a prática da economia posicional, sendo este um ponto crítico da atuação do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. Ministerio de Cultura Y Educación. *Anuário de 2009*. Estadísticas Universitárias. Disponível em: <<http://www.me.gov.ar/spu/documentos/Anuario-2009.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. p. 9-14.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Ministério da Educação, 1971.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Ministério da Educação, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação superior 2004*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 01 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI – regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da [República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 14 jan. 2005b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação superior 2009*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 01 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portal do Programa Universidade para Todos (PROUNI). *Dados e estatísticas*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=136:representas-grcas&catid=26:dados-e-esticas&Itemid=147](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=136:representas-grcas&catid=26:dados-e-esticas&Itemid=147)>. Acesso em: 14 fev. 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Anuário estatístico*. 2000. Disponível em: <[http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/agrupadores\\_xml/aes250.xml](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/deype/agrupadores_xml/aes250.xml)>. Acesso em: 10 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. *Anuário estatístico*. 2010. Disponível em: <[http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2010/esp/index.asp](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/esp/index.asp)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. cap. 15.

- CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 10 fev. 2012.
- CUNHA, D. S. A.; RODRIGUES PRIMO, U. Relação entre o acesso ao ensino superior e a renda da população: um estudo comparativo Brasil-Argentina. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 5., 2011, Vitória/ES. *Anais...* São Paulo: ANPCONT, 2011, p. 1-14. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoV/EPC320.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2012.
- D'ALMEIDA, A. D.; MATALUNA, M. B.; CATTANI, A. M. O sistema universitário argentino em debate. *Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, São Paulo, p. 89-103, 2005. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v10n04/v10n04a07.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2012.
- DAHL, R. A. The concept of power. *Behavioral Science*, v. 2, n. 3, p. 201-215, jul. 1957.
- DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 10 fev. 2012.
- DRAIBE, S. *Avaliação de implementação política: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 15-42.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. 13. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2011.
- FERNANDES, A. S. A. *Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 1-20. Disponível em: <[http://serv01.infomacao.andi.org.br/b6d71ce\\_114f59a64cd\\_-7fcc.pdf](http://serv01.infomacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2012.
- HIRSCH, F. *Limites Sociais do Crescimento*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.
- LOWI, T. American business: public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, n. 18, 1964.
- NUNES, E. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 103-147, 2007.
- OLIVEIRA, J. F. *et al.* Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. cap. 4.
- SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SVERDLICK, I.; FERRARI, P.; JAIMOVICH, A. *Desigualdade e inclusão no ensino superior*. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução: Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Laboratório de Políticas Públicas Buenos Aires, 2005. Disponível em: <[www.lpp-buenosaires.net](http://www.lpp-buenosaires.net)>. Acesso em: 10 fev. 2012.



SEÇÃO

2

COMUNICAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

# A importância da qualificação dos profissionais da educação para os sistemas de avaliação das redes públicas de ensino



Ana Paula de Melo Lima\*

Carla Silva Machado\*

Debora Cristina Alexandre Bastos e Monteiro de Carvalho\*

Juliana Alves Magaldi\*

Rafaela Reis Azevedo de Oliveira\*

Sheila Rigante Romero\*

\*Equipe do núcleo de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública

1. A SRE Montes Claros abrange 30 municípios da região, 842 escolas e 206.412 alunos, de acordo com dados do Censo de 2008 (Disponível em: < [https://www.educacao.mg.gov.br/webbitajuba/index.php/sre-itajuba/gab/64/396\\_sre-de-montes-claros](https://www.educacao.mg.gov.br/webbitajuba/index.php/sre-itajuba/gab/64/396_sre-de-montes-claros)>. Acesso em: 28 jun. 2012).

2. A Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro conta com 14 Regionais Administrativas e Pedagógicas, são 1.357 escolas, 1.043.555 alunos e 60.829 docentes regentes. (Disponível em: < [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/930356/DLFE-48311.pdf/Cafe2012\\_v2.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/930356/DLFE-48311.pdf/Cafe2012_v2.pdf)>. Acesso em: 10 out. de 2012)

3. A mestranda é graduada em Pedagogia e especialista em Psicopedagogia.

4. A mestranda é graduada em Língua Portuguesa, Língua Inglesa e suas Literaturas. É especialista em Língua Portuguesa. Atualmente, a mestranda ocupa o cargo de professora de Língua Portuguesa no IFF Fluminense Campos Bom Jesus e de professor articulador no Colégio Estadual Oscar Batista.

5. A Regional Norte Fluminense atende a 11 municípios do estado do Rio de Janeiro: Campos de Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabu, São João da Barra, São Francisco do Itabapoana, Cardoso Moreira, Cambuci e São Fidélis (Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/157756/DLFE-41611.pdf/Regionais\\_Administrativas\\_Pedagogicas\\_2.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/157756/DLFE-41611.pdf/Regionais_Administrativas_Pedagogicas_2.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2012).

6. A Prova Brasil é aplicada censitariamente para alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, da área rural e urbana, em escolas que atendam a certos critérios, como número mínimo de alunos (NICOLELLA, 2011).

7. O PISA é um projeto comparativo destinado à avaliação de estudantes de 15 anos de idade. O objetivo do programa é produzir, em todos os países envolvidos, indicadores de desempenho estudantil voltados para as políticas educacionais, fornecendo orientação, incentivo e instrumentos para melhorar a efetividade da educação, além de possibilitar a comparação internacional. As avaliações do PISA abrangem os domínios de Leitura, Matemática e Ciências (Disponível em: <[http://gestao2010.mec.gov.br/o\\_que\\_foi\\_feito/program\\_79.php](http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_79.php)>. Acesso em: 28 jun. 2012).

8. A Aneb é feita de modo amostral entre alunos da rede pública e privada, tanto em regiões rurais quanto urbanas, para alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática (NICOLELLA, 2011).

Durante o período presencial do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), ocorrido em janeiro de 2012, foram realizadas entrevistas com as mestrandas Kátia Simone de Almeida Melo Reis e Karina Hernandes Neves, com o objetivo de compreender o que elas entendem sobre a avaliação educacional brasileira em seus locais de atuação. Observamos nas falas das mestrandas a preocupação da Secretaria Municipal de Montes Claros<sup>1</sup> e da Secretaria do Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ)<sup>2</sup> acerca da qualificação dos profissionais que trabalham nos seus sistemas avaliativos da educação básica. Essa preocupação perpassa a etapa de elaboração das avaliações, a análise dos resultados e o retorno dado às escolas participantes. As duas mestrandas viveram um momento de ascensão profissional recente em função da atenção que tem sido dada à temática.

Kátia Simone de Almeida Melo Reis<sup>3</sup> é responsável em elaborar, aplicar e analisar os dados do Sistema de Avaliação Municipal de Ensino (SAME) de Montes Claros, Minas Gerais. Ele é um instrumento pedagógico utilizado pela Secretaria Municipal de Educação para diagnosticar os níveis de aprendizagem dos alunos do sistema municipal de ensino. Elaborado em 2006, é considerado uma avaliação sistêmica, censitária, aplicada a todos os alunos do 3º, 5º 7º e 9º ano do Ensino Fundamental e dos 5º e 6º períodos da Educação de Jovens e Adultos (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS, 2012).

Karina Hernandes Neves<sup>4</sup>, no período em que a entrevista foi realizada, era Coordenadora Regional de Avaliação e Acompanhamento da Regional Norte Fluminense<sup>5</sup>. Monitorava, coordenava e auxiliava as aplicações e avaliações em larga escala do Sistema de Avaliação da Educação do Rio de Janeiro SAERJ e SAERJINHO. Trabalhava também com outras avaliações externas como a Prova Brasil<sup>6</sup>, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)<sup>7</sup> e a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb)<sup>8</sup>.

Assim, com o intuito de contextualizar as questões debatidas, situaremos os sistemas de avaliação com os quais essas gestoras lidam cotidianamente em um cenário mais amplo de discussão sobre a avaliação no país.

As discussões e formulações dos sistemas de avaliações no Brasil tiveram maior espaço ao longo das décadas de 1980 e 1990, quando as avaliações das escolas e das redes de ensino foram foco do conjunto das reformas educacionais no Brasil. A tentativa de solucionar os problemas de evasão e repetência escolares no Ensino Fundamental, na década de 1970, impulsionou pesquisadores da área de educação a pensar em estratégias para resolução desses problemas (BONAMINO & FRANCO, 1999).

Podemos afirmar que a década de 1980 ficou caracterizada pelo início de diversas reformas educacionais, com reflexos, inclusive, na América Latina. Como afirmam Bonamino e Franco (1999) ocorreram, nesse período, as pri-

meiras ações direcionadas para a implementação, no Brasil, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica<sup>9</sup> (SAEB), “buscando verificar não apenas a cobertura do atendimento educacional oferecido à população, mas, principalmente, o desempenho dos alunos dentro do sistema” (BONAMINO & FRANCO, 1999, p.108).

No decorrer do ano de 1995, intensificou-se, no Brasil, a implementação de processos avaliativos, assim como a percepção da melhoria da qualidade do ensino e do papel do estado na Educação (SOUSA & OLIVEIRA, 2010). A institucionalização do sistema avaliativo brasileiro, tanto no âmbito nacional quanto nas unidades federadas, gerou consequências nas políticas públicas educacionais, envolvendo as unidades escolares, o currículo, os profissionais e os estudantes, de modo a apresentar uma redefinição dos papéis de cada um no campo educacional.

Atualmente, diversas avaliações nacionais englobam o sistema avaliativo educacional brasileiro: o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional de Cursos (ENC), o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Contudo, podemos verificar, inclusive nas colocações feitas pelas mestrandas, uma preocupação dos municípios em construir seus próprios sistemas avaliativos, que buscam atender às necessidades locais observadas na prática escolar cotidiana. Como explica Castro:

Paralelamente aos sistemas nacionais, vários Estados e municípios também organizaram sistemas locais e regionais de avaliação das aprendizagens. Todas essas iniciativas indicam a progressiva institucionalização da avaliação como mecanismo importante para subsidiar o processo de formulação e monitoramento de políticas públicas responsáveis e transparentes que devem nortear o aprimoramento de ações de melhoria da aprendizagem (CASTRO, 2009a, p.6).

No caso do estado do Rio de Janeiro, foi criado, no ano de 2008, o SAERJ, com o objetivo de promover uma análise do desempenho dos alunos da rede pública de ensino estadual. Esse sistema avalia os conteúdos referentes às áreas de ensino de Língua Portuguesa e Matemática aplicados aos alunos do 4º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio<sup>10</sup>.

Em abril de 2011, a Secretaria Estadual de Educação implementou o SAERJINHO, uma avaliação bimestral do Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado do Rio de Janeiro. Os alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e das três séries do Ensino Médio regular, integrado e do curso normal das escolas estaduais de ensino presencial realizam, ao final de cada bimestre, provas de Língua Portuguesa e de Matemática. Para a sua elaboração, foi utilizado como matriz de referência o Currículo Mínimo elaborado para o ensino regular, com o intuito de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem<sup>11</sup>.

Sendo uma avaliação em larga escala e pensada nos moldes do Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ), o SAERJINHO objetiva fazer

9. De acordo com os autores, o SAEB realiza avaliações da educação a partir de amostras complexas representativas no nível estadual. Para os autores, do ponto de vista educacional, essa é uma característica importante, pois avaliações desse tipo, em contraste com as censitárias, não se prestam a desencadear políticas de financiamento de unidades escolares e de remuneração docente a partir dos resultados dos alunos em avaliações nacionais (BONAMINO & FRANCO, 1999).

10. Disponível em: <<http://www.sajerj.caeduff.net/sajerj/>>. Acesso em: 28 jun. 2012

11. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/se-educ/exibeconteudo?article-id=585517>>. Acesso em: 28 jun. 2012).

com que o retorno à comunidade escolar seja mais imediato, pois a avaliação ocorre bimestralmente, possibilitando ao professor recuperar, no bimestre seguinte, as deficiências verificadas na avaliação anterior.

Em Montes Claros, o SAME surgiu para fornecer dados que fossem capazes de apresentar um diagnóstico de cada turma e das unidades de ensino, de modo a proporcionar aos docentes, aos gestores e à comunidade escolar o acompanhamento sistemático do desempenho escolar de seus alunos. Essa avaliação é aplicada duas vezes ao ano. A primeira aplicação ocorre no início do ano letivo, permitindo ao professor ter um diagnóstico da sua turma e, com isso, possibilitando a melhora do ensino-aprendizagem ao longo do ano. A outra aplicação ocorre no final do ano letivo como forma de observar se a intervenção realizada durante os semestres surtiram efeitos significativos na apreensão dos conteúdos curriculares comuns (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS, 2012).

Ao criar seus próprios sistemas avaliativos, as redes municipais e estaduais perceberam o importante papel das avaliações educacionais como instrumentos de melhoria da qualidade de ensino. Uma das grandes preocupações, ao pensar em avaliações para redes de menor amplitude, como as estaduais e municipais, está em possibilitar um olhar, por vezes, mais minucioso, e fornecer um retorno mais imediato às escolas para que estas encontrem os caminhos para superar as dificuldades observadas nos resultados finais dos alunos. Uma ação mais imediata ajudaria a melhorar, posteriormente, os índices nas avaliações nacionais.

Notamos, portanto, que o trabalho em conjunto entre os sistemas de avaliações externas permite identificar os problemas gerais e específicos de cada aluno, de modo a trabalhar as dificuldades diagnosticadas em sala de aula. Este trabalho torna a aplicabilidade das avaliações ainda mais eficiente para a melhoria do ensino e da sua qualidade. Como afirma Castro:

O desenvolvimento de sistemas regionais ou locais de avaliação, em articulação com o sistema nacional, apresenta algumas vantagens. Primeiro, eles permitem uma investigação mais aprofundada sobre as especificidades regionais ou locais, o que não é possível no SAEB e na Prova Brasil. Em segundo lugar, eles possibilitam coletar informações de interesse do gestor da rede, o que tampouco é possível em uma avaliação nacional. Só sistemas descentralizados conseguem analisar cada uma das escolas e identificar o que elas precisam para melhorar o desempenho dos alunos, considerando as características de cada uma (CASTRO, 2009b, p.287).

A preocupação das redes de ensino em contratar funcionários qualificados e capacitados para trabalhar com seus sistemas avaliativos decorre da dificuldade percebida em utilizar os resultados dessas avaliações para a melhoria da qualidade das escolas. Isto acontece pois o desenvolvimento de um sistema de avaliação da educação básica é bastante recente.

Essa preocupação é compreendida tanto na colocação de Kátia quanto na de Karina. No caso de Montes Claros, o SAME foi criado a partir do padrão das avaliações externas (no caso, o PROALFA), mas pensado com base nas especificações do município; de acordo com a mestrandia Kátia, procura-se observar na própria rede o que está bom e o que está ruim para, assim, alcançar as melhorias. Observa-se um trabalho conjunto entre a Secretaria do Estado de Educação e as escolas municipais.

É fato que os sistemas de avaliação conquistaram seu espaço no campo educacional brasileiro. Entretanto, o processo avaliativo não tem conseguido ser implementado com eficácia em todas as suas etapas. As dificuldades para a elaboração e a implementação das avaliações em larga escala ainda são muitas, principalmente no que se refere ao retorno dos resultados às unidades escolares. Os sistemas ainda não conseguem atingir plenamente as escolas, de modo a agir com precisão no processo de ensino e aprendizagem. Esse fato é assinalado por Castro:

Se é verdade que o Brasil avançou na montagem e consolidação dos sistemas de avaliação, é também verdade que ainda não aprendemos a usar, de modo eficiente, os resultados das avaliações para melhorar a escola, a sala de aula, a formação de professores. Este, aliás, é um dos grandes desafios das políticas educacionais, sem o qual o objetivo principal da política de avaliação perde sentido para os principais protagonistas da educação: alunos e professores (CASTRO, 2009, p.276).

Diante desse cenário, o SAME e o SAERJINHO nos mostram que o trabalho conjunto entre os entes federados é uma maneira de encurtar as distâncias entre o diagnóstico e a prática a partir dos resultados. Mas, ainda, é preciso um trabalho intenso para que os resultados das avaliações em larga escala cheguem, de fato, às escolas. Trabalho que requer, dentre muitas medidas, formação e capacitação dos profissionais envolvidos. Profissionais qualificados terão mais condições de garantir sucesso tanto na implementação dos sistemas avaliativos como na articulação entre os dados coletados.

A implementação do SAME e do SAERJINHO, como podemos verificar na fala de Karina e Kátia, nos mostram que os sistemas de avaliação tornam-se cada vez mais abrangentes entre estados e municípios da federação. Conforme Castro (2009) afirma, a institucionalização crescente desses sistemas é fundamental pois permitem um diagnóstico mais preciso da aprendizagem dos estudantes brasileiros. Com isso, constituem-se em poderosos instrumentos para as etapas de formulação e monitoramento de políticas públicas e para a prestação de contas a sociedade sobre a educação pública do país.

A preocupação das redes de ensino, municipais e estaduais, em qualificar seus profissionais diante dos novos desafios e paradigmas educacionais, tem levado essas instituições a realizar parcerias com centros educacionais. Essas redes buscam, assim, melhorar os seus quadros profissionais, com o aperfeiçoamento de uma prática gestora que garanta, em um futuro próximo,

o avanço de seus sistemas educacionais, promovendo, dessa forma, a melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, melhores resultados nas avaliações externas.

A seguir, apresentamos as entrevistas com as mestrandas Kátia Simone de Almeida Melo Reis e Karina Hernandes Neves nas quais elas discutem sobre a realidade de seus sistemas avaliativos e a aplicabilidade no cotidiano profissional do que aprenderam nas disciplinas do mestrado.

**Revista Pesquisa e Debate em Educação (RPDE)** – Falem um pouco sobre a trajetória profissional de vocês, desde o momento em que entraram no mestrado até os dias de hoje<sup>12</sup>.

12. Na data em que a entrevista foi realizada, a mestranda Karina Hernandes Neves ainda ocupava o cargo de coordenadora Regional de Avaliação e Acompanhamento da Regional Norte Fluminense.

**Kátia** – Quando iniciei o Mestrado Profissional no PPGP era professora das séries iniciais do Ensino Fundamental e supervisora pedagógica da rede estadual, de uma turma de EJA [Educação de Jovens e Adultos]. Devido a uma dificuldade de liberação para participar do período presencial do curso, pelo fato de ser professora regente, procurei a Secretaria de Educação de Montes Claros na tentativa de solucionar esse problema. A minha formação continuada despertou o interesse de gestores da Secretaria de Educação do município a ponto de me convidarem para trabalhar no órgão. A secretária de educação, ao me procurar, disse assim: “Nós [da Secretaria] temos muito interesse em valorizar esta experiência que você está tendo (...) A intenção é te trazer para cá, para a Secretaria de Educação, para você trabalhar na equipe de avaliação. Nós temos uma equipe aqui que lida com avaliação, a Secretaria está aprimorando o sistema de avaliação e nos interessa muito que você venha trabalhar aqui”. A partir daí, comecei a trabalhar com o sistema de avaliação de Montes Claros, o SAME. Há necessidade de profissionais qualificados para trabalhar na área de avaliação do município. Quando eu cheguei à Secretaria, o pessoal estava na sala, tinha um monte de prateleiras cheias de prova, porque a prova havia sido aplicada em 2010 para turmas de 3º e 5º anos, tipo Avaliação PROALFA. As provas do SAME estavam lá porque o pessoal ainda não tinha dado conta de corrigir. Ocorreu uma mobilização de toda a Secretaria para ajudar na correção. Cheguei lá nesse período. Minha primeira função foi ajudar a corrigir as provas, especificamente provas do 3º ano, de produção de texto, que era a minha área. Corrigimos essas provas até meados de julho, depois começou o processo de organização de um CD para divulgação desses resultados. Por ter trabalhado como professora, sabia da dificuldade em trabalhar em sala de aula os resultados obtidos na avaliação. Por isso, comecei a discutir a apropriação de resultados dentro da Secretaria de Educação. Em conversa na Secretaria, coloquei a crítica que eu fazia, por que se realizava a avaliação se não se preocupavam em divulgar esses resultados, para que as pessoas pudessem pontuar onde estava o erro, melhorar onde estava aparecendo as dificuldades, o baixo desempenho? Avaliação pela avaliação já existia o Proalfa, o próprio Simave, para

dar esse *feedback* para a escola. Seria interessante algo do município, que o município caminhasse no sentido do SINAPE. O coordenador concordou, também tinha essa mesma ideia, então começamos a melhorar o sistema de divulgação. Dessa forma, a Secretaria passou a pensar em alternativas para a melhoria da divulgação dos resultados da avaliação diagnóstica de Montes Claros. O SAME havia sido aplicado no início e no final de 2010. O início de 2010 era como se fosse um diagnóstico, para no final do ano haver melhorias. Quando fomos analisar os resultados, percebemos que, às vezes, o início tinha sido melhor do que o final. Verificamos que não estava havendo intervenção. Existia uma avaliação, mas não existia intervenção; então não tinha significado a avaliação. Por isso, tentamos criar instrumentos e documentos, o próprio CD, que levasse os profissionais da educação a entender que aquilo era importante, fazer a reflexão do resultado para fazer a intervenção. Nós deixamos para disseminar os resultados de 2010 em 2011, para que as pessoas passassem a ter outra cultura, outro entendimento do que é a avaliação. Nesse período, de agosto para cá, produzimos um CD. Aliás, não fomos nós, criou-se uma equipe própria de editoração dentro da Secretaria, o pessoal da informática tabulou esses dados, nós fizemos os gráficos e as tabelas. O CD ficou legal, a pessoa [que acessa] abre o link, abre a escola dela, naquela escola abre o resultado da turma. A gente achou que ficou bem interessante. A partir disso, surgiu outra ideia: criar uma cartilha do SAME. Agora, estamos escrevendo essa cartilha que vai orientar desde a aplicação até os processos de avaliação do resultado, todo o processo. Como a escola poderia avaliar isso tudo? Já está praticamente pronta a cartilha para ser aprovada pela Secretaria agora em fevereiro deste ano [2012].

**Karina** – No ano de 2008, prestei o processo seletivo interno e assumi a função de Orientadora de Gestão (OG). Posteriormente, prestei seleção para o cargo de Integrante de Grupo de Trabalho (IGT), função que substituiu o OG. Passei no processo seletivo, mas não pude assumir, pois uma das etapas do processo seletivo era um curso de formação, que coincidia com o período presencial do mestrado. Depois prestei outra seleção para a função de Coordenadora Regional. O governo do Rio implementou definitivamente a política de meritocracia e começou a fazer diversos processos seletivos para cada cargo estratégico: desde o cargo de diretor até o cargo de diretor regional. Depois fiz outro processo seletivo para coordenador regional. O desenho esquemático da SEEDUC seria, dentro da Regional, dois diretores: um administrativo e outro pedagógico. Dentro da área pedagógica teriam três coordenadores: de avaliação, de gestão e de ensino, este último trabalha com projeto. O cargo que eu ocupo está dentro da função que eu estou estudando. Participo da equipe de avaliação, monitoro 107 escolas e como acontecem as avaliações externas e internas em cada uma delas. A gente tem na rede do Rio o SAERJ e o SAERJINHO, que seria uma avaliação diagnóstica.

Analizamos a parte de responsabilização, empolgação, verificação, logística e aplicação. Tudo o que envolve o SAERJ e o SAERJINHO é minha obrigação. Além dessas duas avaliações de larga escala da SEEDUC, informo também sobre os resultados, ou seja, a apropriação pela escola dos resultados dessas avaliações. Também oriento sobre as avaliações internas, recuperação paralela e conselho de classe, de modo a trabalhar o fluxo das unidades monitoradas por mim.

**RPDE** – As disciplinas do Mestrado Profissional referentes à avaliação deram base para vocês aperfeiçoarem suas atuações profissionais?

**Kátia** – Meu trabalho tem seus limites, mas as disciplinas em avaliação me permitiram avaliar com maior precisão os indicadores e compreender melhor os fatores que interferem nos resultados obtidos pelas escolas. Em alguns momentos, levo os conteúdos estudados no Mestrado para a minha prática profissional. Busco colocar o que aprendo em minha atuação profissional para mostrar às pessoas como buscar a democratização do ensino.

**Karina** – As disciplinas em avaliação me ajudaram na compreensão das avaliações em larga escala. Entretanto, outras disciplinas também contribuíram e estão contribuindo na minha prática profissional, que são as disciplinas em gestão. Essa também é uma preocupação dos profissionais atuantes no SAERJ e SAERJINHO. Realizamos reuniões com os professores da rede com o intuito de conscientizá-los sobre a importância das avaliações. A conscientização e o preparo de todos os profissionais envolvidos no processo é fundamental para que ele ocorra adequadamente em cada uma de suas etapas.

Essas reuniões me ajudaram na convivência em grupo. Penso que a parte de avaliação do curso deveria ter mais espaço na matriz curricular do programa. Sinto falta de mais espaço para discussão de avaliação, poderia haver temas unidos entre gestão e avaliação para que pudéssemos aprofundar mais essas questões. Fizemos uma reunião com os professores da rede estadual de ensino da cidade do Rio de Janeiro na tentativa de sensibilizá-los quanto à importância das avaliações, SAERJ e SAERJINHO, e suas aplicações nas escolas em que lecionam, oferecemos um curso de apropriação dos resultados para ajudá-los a aplicar nas regionais em que trabalham. Mostramos aos professores que a avaliação não é uma forma de castigo ou punição aos professores e às escolas; ao contrário, o objetivo da avaliação é verificar a melhora na aprendizagem dos alunos, ela é uma ajuda, um auxílio na prática docente, e não uma punição. O CAEd nos envia as habilidades que os alunos não conseguiram desenvolver e a possibilidade que o professor tem de melhoria de suas práticas é muito maior.

**RPDE** – Qual é a percepção de vocês em relação às avaliações com as quais trabalham em suas regionais e as em escala nacional? Quais são os ganhos dessas avaliações para a educação?

**Kátia** – O SAME está procurando seguir o modelo padronizado das avaliações externas, pontuando o que é específico das escolas municipais de Montes Claros. Procura-se observar dentro da rede o que está bom e o que está ruim. Percebo que ainda temos muito a caminhar. Verifico que avaliar num sentido mais amplo não precisa, isso já existe. Quando o sistema municipal de ensino propõe uma política de avaliação é preciso ter outro foco. É necessário fazer uma junção da equipe de avaliação com a equipe que acompanha as escolas. Em Montes Claros, estamos criando uma matriz curricular pensando na melhoria da qualidade de ensino do aluno. Percebemos que está existindo um diálogo entre a Secretaria e os professores. A rede municipal está elaborando junto com os professores esta proposta de matriz curricular. O SAME está contemplando o que está sendo trabalhado em sala de aula, a avaliação está sendo feita a partir da prática da sala de aula. Nossa preocupação está com a melhoria da qualidade do ensino e não com os dados. Antes a matriz do SAME era baseada na matriz do Proalfa.

**Karina** – A avaliação da rede segue os moldes das avaliações nacionais. O SAERJ é anual, baseado na Prova Brasil. O SAERJINHO é o retrato real da prática em sala de aula contribuindo, assim, para a melhoria da prática de ensino. Por ser uma avaliação bimestral, o retorno do SAERJINHO às escolas é mais rápido. Dessa forma, o professor pode trabalhar as habilidades que ficaram em deficiência nas turmas no bimestre seguinte. A estrutura da prova do SAERJINHO é muitíssimo semelhante à da Prova Brasil, ela é uma avaliação diagnóstica. Não há treinamento em sala de aula para a avaliação, ela é aplicada dentro da própria escola por outros professores. Reforço que não existe treinamento para se obter os resultados.

**RPDE** – A convivência no Mestrado com professores e gestores de outras redes contribui para as suas práticas profissionais?

**Kátia** – Sim, a nossa formação também se dá com a diversidade. Os relatos de experiências, exitosas ou não, fazem a gente refletir nossas próprias práticas, o que pode ser aplicado em nosso ambiente de trabalho ou não. Pensamos em como utilizar as experiências de nossos colegas em nossos próprios casos. Com a convivência com outros profissionais, pensamos em estratégias para inverter certas situações. Percebemos que realmente existem pessoas preocupadas com a melhoria da educação.

**Karina** – A experiência é muito interessante, as trocas permitem ganho profissional. Você leva para a sua prática a troca de experiências com os outros colegas. Observo que muitas pessoas que fazem parte do Mestrado e que trabalham em nossa Secretaria levaram a troca de experiências para o órgão central do Rio de Janeiro. A quantidade de alunos que o curso possui nos permite conhecer diversos tipos de práticas gestoras e educacionais. Inclusive nós, alunos da turma de 2010, estamos interagindo com os mestrandos da turma de 2011. Outro ponto positivo

do mestrado é não ter se restringido somente à região Sudeste e também ter permitido a participação de um público bastante amplo que envolve gestor, professor, instituições do Ensino Fundamental e do Ensino Superior. Isto nos permite um crescimento pessoal e, principalmente, profissional. Pela plataforma é difícil comunicar com pessoas de outras turmas devido à limitação de acesso que temos. Presencialmente ocorre uma interação maior porque, no início, a plataforma não tinha espaço para discussão entre as pessoas, mas agora está melhorando. É interessante observar como os outros grupos se movimentam, se articulam, se relacionam...

**RPDE** – Qual é a expectativa de vocês após o Mestrado?

**Kátia** – A própria Universidade se propôs a criar uma rede de colaboração. Isso fará com que nós continuemos a interagir após a defesa das dissertações; essa é uma forma de não perdermos o contato com o Programa. Se não partir da instituição, será muito difícil mantermos o contato, devido às nossas vidas profissionais e pessoais. Minha expectativa está em elaborar algo produtivo para o meu local de trabalho, isso não pode se encerrar com o mestrado, devo continuar de outra forma. Espero que as trocas de experiências continuem a ocorrer.

**Karina** – Tenho uma obrigação moral com as pessoas que fazem parte do Programa, e obrigação moral com a Universidade, pois temos que ter seriedade com o curso, com os fóruns. Somos uma turma pioneira, é fundamental que dê certo, e nós faremos com que dê certo. Se houvesse desistência e reprovação em massa, o Programa não daria certo. É preciso ter seriedade para que dê certo. É necessário ter interação com a plataforma, mesmo sem ganho, para ajudar os que irão iniciar. Penso que seria importante criar um canal institucionalizado pela Universidade Federal de Juiz de Fora para que as pessoas que não são do mestrado possam contar suas experiências profissionais, até mesmo as pessoas que já fazem parte do mestrado e as que irão entrar. Da minha parte há interesse em participar, após o mestrado, como voluntária para não perder o vínculo com o Programa.

Dessa forma, como pudemos observar ao longo das entrevistas os sistemas educacionais estadual e municipal brasileiro estão cada vez mais em consonância com as exigências e expectativas do âmbito federal. Seus sistemas avaliativos em larga escala procuram diagnosticar os problemas de ensino-aprendizagem de suas redes para melhoria mais imediata do ensino, aumentando, posteriormente, os resultados nas avaliações federais.

Nas falas finais de Karina e Kátia, notamos a preocupação em continuarem colaborando com o Mestrado Profissional em que se encontram vinculadas, como forma de ajudarem na formação de futuros profissionais da educação que, assim como elas, estão em constante aperfeiçoamento profissional para o avanço do sistema educacional das redes estaduais e municipais em que estão inseridos.

## REFERÊNCIAS

BONAMINO, A; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, p. 101-132, 1999.

CASTRO, M.H.G.C. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. *São Paulo Perspectiva*. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 05-18, jan./jun. 2009a.

\_\_\_\_\_. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. *Meta: Avaliação*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009b.

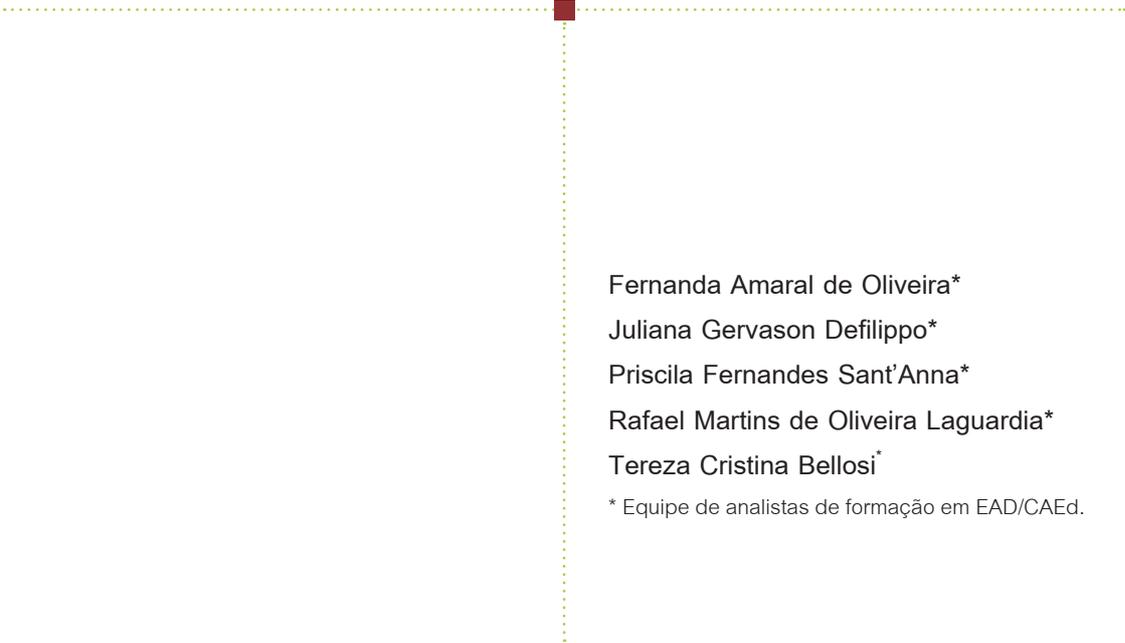
NICOLELLA, A.C.; SCORZAFAVE, L.G.D.S. Indicadores e Medidas Educacionais no Brasil. In: CONDÉ, E.S. et al. *Políticas educacionais e Avaliação de programas*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011, p. 65-87. (Coleção Gestão e avaliação da educação pública; v. 1)

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. *Proposta Curricular: Anos Finais Montes Claros*, 2012

SOUSA, S.Z.; OLIVEIRA, R.P.O. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.



# A avaliação educacional em Moçambique



Fernanda Amaral de Oliveira\*

Juliana Gervason Defilippo\*

Priscila Fernandes Sant'Anna\*

Rafael Martins de Oliveira Laguardia\*

Tereza Cristina Bellosi\*

\* Equipe de analistas de formação em EAD/CAEd.

As avaliações da educação são, hoje, um fenômeno mundial. Os países membros da ONU – Organização das Nações Unidas –, que participaram do encontro promovido por esta instituição, em 1990, na Tailândia, com patrocínio do Banco Mundial, assinaram um compromisso para a promoção de uma educação de qualidade em escala mundial. O Fórum Mundial da Educação que ocorreu em Dacar, no Senegal, em 2000, reafirmou o empenho na *Educação Para Todos* e determinou que, até 2015, todas as crianças deveriam ter acesso à educação básica, gratuita e de boa qualidade. O principal foco dos investimentos foram os países periféricos, que ainda têm uma defasagem em relação aos mais industrializados. O Brasil tem feito esforços para o cumprimento das metas no que se refere à realização de qualidade, o que também vem acontecendo com Moçambique – um país com problemas no desempenho dos alunos, como as demais nações periféricas, mas com uma história peculiar.

1. Professor na Universidade Eduardo Mondlane.
2. Trabalha com avaliação educacional no Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação w- INDE.
3. Diretor do Conselho Nacional de Exames de Certificação e Equivalência.
4. Chefe do Departamento de Exames do Conselho Nacional de Exames de Certificação e Equivalência.
5. Trabalha na elaboração de materiais, na capacitação de professores e na supervisão do INDE.
6. É professor instrutor técnico pedagógico no INDE. Atualmente, é assessor do Ministro da Educação.
7. Trabalha como técnica educacional no INDE.
8. Trabalha na equipe de avaliação em Matemática no INDE.
9. Trabalha na equipe de coordenação das avaliações do INDE.
10. Disponível em:< [http://www.catolicenet.net/vozesdaafrica/pagina.php?session\\_Ident=178](http://www.catolicenet.net/vozesdaafrica/pagina.php?session_Ident=178)>. Acesso em: 20 set. 2012.

11. Disponível em:< [http://www.catolicenet.net/vozesdaafrica/pagina.php?session\\_Ident=178](http://www.catolicenet.net/vozesdaafrica/pagina.php?session_Ident=178)>. Acesso em: 20 set. 2012.

Este artigo é resultado das discussões ocorridas em 20 de julho de 2012, durante o Encontro Presencial do PPGP, na Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF. Foram utilizadas as técnicas de grupo focal com os mestrandos de Moçambique, com o objetivo de aprendermos um pouco mais sobre as avaliações em larga escala daquele país. Participaram da discussão os mestrandos Aires Bonifácio Mombassa<sup>1</sup>, Salazar Manuel Picardo<sup>2</sup>, Jafete Alberto Mabote<sup>3</sup>, Cecília Jorge Baptista Mascarenhas Noronha<sup>4</sup>, José Vicente António Bisqué<sup>5</sup>, Sergio Lourenço Chambal<sup>6</sup>, Isabel Senda Macatane<sup>7</sup>, Dinis Hilário Guibundana<sup>8</sup> e Flávio Elísio António Magaia<sup>9</sup>.

## 1. Breve histórico da educação e avaliação em Moçambique

Desde meados dos anos de 1980, Moçambique tem vivido profundas transformações sociopolíticas e econômicas em decorrência do “Programa de Reabilitação Econômica e Social - PRES”<sup>10</sup>, caracterizado pela adoção de leis de economia de mercado. Em 1990, é introduzido o sistema político multipartidário, levando o país a um Estado de Direito, através da promulgação de uma nova Constituição.

O fim da guerra civil, com a assinatura do “Acordo Geral da Paz”, em outubro de 1992, permitiu que as populações retornassem às suas regiões de origem. Desde então, a economia tem avançado, permitindo mais investimentos nas áreas sociais, como educação e saúde<sup>11</sup>.

A educação acompanhou essas transformações. Em 1983, foi introduzido, gradualmente, um novo sistema de educação, com uma nova estrutura, um novo currículo e novos livros escolares. Ele sofreu alterações em 1992, passando a ter a seguinte organização: Ensino Geral, Educação de Adultos, Formação de Professores e Ensino Técnico-Profissional, ficando com o Ministério da Educação e Cultura (MEC) a responsabilidade por todos os níveis de ensino.

Em 2004, foi introduzido um novo currículo para o ensino básico, que reformou algumas dimensões, introduzindo os sete anos de escolarização primária completa e integrada, o ensino bilingue e a passagem semiautomática<sup>12</sup>.

Foram elaborados vários planos de educação: o primeiro Plano Estratégico do Setor de Educação (PEE I) cobriu o período 1999-2005, o segundo Plano Estratégico da Educação e Cultura (PEEC), o período de 2006-2011 e, atualmente, o terceiro Plano Estratégico da Educação, para o período de 2012 a 2016. O primeiro plano incidiu sobre três áreas consideradas estratégicas: acesso, qualidade e aumento de capacidade de receber mais alunos. O segundo, mais abrangente, abordou a garantia do ensino primário para todos, a educação para jovens e adultos, a melhoria da qualidade e a relevância para garantir a continuidade dos estudos nos níveis pós-primário. O terceiro plano (2012-2016), assinado em junho de 2012, tem como principais estratégias, além da continuidade das metas anteriores, estabelecer investimentos na melhoria da qualidade e relevância do ensino pós-primário, para reforçar o seu papel no desenvolvimento econômico, social e político.

Nessa perspectiva, o enfoque será dado à melhoria dos processos e condições de ensino-aprendizagem, bem como ao aumento da capacidade da sua gestão, através da consolidação das reformas já iniciadas. Atenção particular será dada à relevância e à diversificação dos programas e currículo oferecidos, em termos da sua capacidade de oferecer resposta às necessidades da economia e, particularmente, das indústrias emergentes<sup>13</sup>.

Acompanhando as transformações na educação, as avaliações passaram a fazer parte da realidade daquele país. A avaliação institucional do desempenho dos alunos em Moçambique é ainda um fato recente, iniciada em 2008, segundo Flávio Magaia. Entretanto, outras formas de avaliação iniciaram-se nos fins da década de 1980, como resultado de uma preocupação com a falta de informação sistematizada sobre os problemas educativos do país. Essas tiveram parcerias com organismos e governos de outros países. A primeira experiência foi a Avaliação do Livro Escolar, segundo Flávio Magaia, organizada pelo MEC, com o apoio da Agência Sueca para Desenvolvimento Internacional (ASDI). O objetivo dessa parceria foi avaliar os materiais de ensino nas diferentes disciplinas e efetuar estudos sobre a formação de conceitos entre alunos e professores, assim como realizar uma análise sociológica do ensino e do significado que este assume em diferentes contextos do país, fornecendo uma base de informação de dados empíricos que constituíram uma das referências para se pensar os programas de avaliação sobre o sistema de educação em Moçambique.

Em 1997, a avaliação do sistema escolar moçambicano ganhou uma nova dinâmica com o projeto *Assessment*<sup>14</sup>/ Avaliação Educacional, baseada no Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação – INDE –, financiado pelo

12. Atualmente, o sistema mantém-se do mesmo modo. Apenas deixa de existir a partir deste ano (2012) a promoção semiautomática.

13. Disponível em: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/PEE2012.pdf>. Acesso em: 21 set. 2012.

14. Segundo Salazar Picardo, palavra inglesa para avaliação.

governo finlandês e com o apoio técnico da Universidade de Jyväskylä. Segundo Flávio Magaia,

para aquela versão dos primeiros testes, aplicação dos primeiros testes, análise dos testes, questionários também, os fatores associados tanto da escola – as primeiras experiências que tivemos da educação e os seus resultados serviram para o INDE, o Ministério, trabalhar na reforma do currículo do ensino básico. Nós trabalhamos na reforma que foi inclusive em 2004. Então, aqueles resultados, as primeiras experiências, serviram exatamente para isso, mostrar quais eram os principais problemas. Um dos quais era a questão das línguas, que o nosso aluno chegava à escola, grande parte dos alunos chegavam à escola sem falar português, não sabia falar português na escola, e, quando começavam aprender tinham que saber ler e escrever. Para isso e outros aspectos que essa avaliação permitia saber. E, com base nisso, o Ministério promoveu a reforma e introduziu, já nos currículos, a questão das línguas nacionais como aprendizagem (GRUPO FOCAL, 2012).

Em 1998, o país aderiu à iniciativa regional sobre monitoração da Qualidade da Educação Básica, o projeto SACMEQ um consórcio da região austral da África, conforme vamos discutir adiante.

## 2. O consórcio da África austral – O SACMEQ

O SACMEQ (The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational<sup>15</sup>) é constituído por 15 membros, sendo representados por seus Ministérios de Educação em Botsuana, Quênia, Lesoto, Malawi, Ilhas Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia (continente), Tanzânia (Zanzibar), Uganda, Zâmbia e Zimbábue. Segundo Flávio Magaia, a primeira experiência de Moçambique no SACMEQ foi no ano de 1998<sup>16</sup>.

O consórcio tem a intenção de monitorar a qualidade educacional dos países da África Austral, dando enfoque ao desempenho dos alunos e professores, bem como aos recursos materiais existentes na escola como, por exemplo, água encanada, eletricidade, computador, biblioteca, entre outros<sup>17</sup>. O referido instrumento de avaliação está focalizado em três eixos: o acesso à educação, a entidade de ensino – ou seja, a escola, seu funcionamento e recursos e a qualidade em termos do desempenho escolar.

O estudo já foi realizado em três momentos e a publicação dos resultados foi referente aos períodos de 1998-2001 (SACMEQ I), 2005 (SACMEQ II) e 2010-2011 (SACMEQ III)<sup>18</sup>. Segundo Flávio Magaia, a participação nas avaliações

permitiu sabermos um pouco sobre a nossa realidade em termos da qualidade da educação. A partir daí ajustar nossas políticas. (...) Permitiu saber que estávamos com sérios problemas na questão do acesso. Tínhamos muitas crianças com idade escolar que não estavam na escola. Tínhamos sérios problemas com a questão da repetência e também com a questão da exclusão. Estes foram os primeiros resultados que tivemos com o SACMEQ. Mas por outro lado, mostraram que tínhamos alunos com um ótimo desempenho. Ao nível dos países da região, estávamos bem posicionados. Estávamos numa situação muito confortável em termos de desempenho, mas isso também explicava uma coisa, que o sistema que possuíamos era muito seletivo. O aluno começava a reprovar já na primeira classe. Significava que quando chegava a 6ª classe era aquele aluno que o nível era excelente. Isto também foi um dos aspectos dos resultados que o SACMEQ nos per-

15. Em português, Consórcio de Monitoramento da Qualidade da Educação do Sul e Leste da África.

16. Entretanto, o consórcio foi criado em 1996.

17. Os relatórios das avaliações e mais informações sobre o SACMEQ estão disponibilizados na página do consórcio: <http://www.sacmeq.org>.

18. O SACMEQ já realizou três edições de avaliação da educação nos países conveniados, sendo que Moçambique esteve presente nos dois últimos.

mitiu saber; que tínhamos que trabalhar na questão dos recursos, dos recursos para as escolas, recursos para os professores trabalharem. Com base nisso, fomos definir algumas medidas, algumas políticas para melhorar o sistema (GRUPO FOCAL, 2012).

Ainda para o mestrando, o envolvimento dos participantes no processo de avaliação proposto pelo consórcio contribuiu para enxergar os problemas existentes nas escolas. Isabel Macatane complementa essa afirmação:

eu acho que também essas avaliações contribuíram bastante no melhoramento do próprio currículo do ensino básico porque antes o ensino básico baseava-se apenas no ensino enciclopédico. (...) Muitas crianças tiveram que aprender as experiências locais e também produziram disciplinas com exemplos de ofícios. As crianças tem que aprender alguma coisa na prática - que é para ser útil na sua vida -, uma vez que depois do ensino primário, às vezes, as crianças não conseguem continuar o ensino secundário então pelo menos terminaram o ensino primário sabendo fazer alguma coisa (GRUPO FOCAL, 2012).

A partir de agora, veremos como esse consórcio possibilitou mudanças na estrutura do sistema educacional moçambicano.

### 3. A avaliação em Moçambique

Segundo Flávio Magaia, em Moçambique ainda não tem instituído um sistema de avaliação externa em larga escala, bem como um estudo dos resultados das avaliações, gerando um índice (como o IDEB, por exemplo). Como avaliações institucionalizadas, as primeiras experiências são realizadas atualmente, com as parcerias com convênios como o CAEd e o Banco Mundial.

Contudo, como rascunho de uma avaliação externa nacional, eles se utilizam dos exames nacionais, modelo de avaliação do nível de aprendizagem dos estudantes moçambicanos que já é posto em prática há algum tempo. Em uma das falas do diretor do Conselho Nacional de Exames de Certificação e Equivalência, Jafete Mabote, é possível identificar as classes que são avaliadas nos exames nacionais:

Temos não só esta avaliação de desempenho dos alunos (faz referência à avaliação do SACMEQ). Temos os exames também. (...) nós sempre tivemos os exames, os exames nacionais. Tanto que são realizados no final de cada ano letivo (...). Às classes terminais é que aplicamos os exames. Nestas classes terminais, sim, aplicamos a todos os alunos. (...) Aplicamos exames a partir da quinta classe. Depois, aplicamos no final da 7ª classe que já é a terminal do ensino primário. Depois, temos exames na 10ª classe e na 12ª. Isto para o ensino secundário geral. Depois, temos exames no ensino técnico, aí é quase todos os anos, 1º, 2º e 3º, todo ano têm os exames, no fim de cada disciplina. (...) Cada vez que termina uma disciplina é aplicado um exame nacional (GRUPO FOCAL, 2012).

Além desse exame, denominado Exame Nacional, existem, segundo o mesmo informante, o exame de formação dos professores, o de alfabetização e o extraordinário. O exame de alfabetização é aplicado aos alunos da educação de adultos, como Jafete Mabote explica.

Para nós, alfabetização atua nos indivíduos com mais de 14 anos que não tenham sido escolarizados. Então, eles têm que frequentar o primeiro ano, o segundo ano e o terceiro ano que equiparamos à 5ª clas-

se. Eles têm uma formação rápida de três anos e então, para nós, isso que é alfabetização, para o caso de adultos. E este caso é que nós aplicamos exames no terceiro ano (GRUPO FOCAL, 2012).

Sérgio Chambal esclarece sobre os exames extraordinários, que

19. A 10ª classe refere-se ao início do 2º ciclo secundário; a 12ª classe, ao fim do 2º ciclo secundário.

são aplicados no ensino secundário, na 10ª e 12ª classes<sup>19</sup>. São aplicados para aqueles alunos que estão fora do sistema de educação. O sistema de educação desenvolveu muito no nível do ensino básico com acesso, com tudo isso, a educação tornou-se gratuita e universal. Então, desenvolveu muito o ensino do ciclo básico primário, enquanto o ensino secundário estava afunilando em termo de infraestrutura. Então, se criou esse exame para dar oportunidade àqueles que estavam fora do sistema de ensino que querem fazer um nível. Então, se instituiu esse tipo de exame para outras áreas (GRUPO FOCAL, 2012).

A partir da aplicação das avaliações do SACMEQ, como Flávio Magaia já explicou, foi possível verificar a situação educacional de Moçambique. Assim, algumas medidas foram tomadas com o intuito de melhorar o sistema de educação, a partir da reformulação do currículo e da elaboração, aplicação e correção dos exames nacionais. O mesmo mestrando destaca o problema de os exames serem idênticos aos testes aplicados ao longo do ano letivo.

“Não tínhamos diferença do que era a avaliação na sala de aula e dos tipos de testes, e o material que se utilizava para avaliação externa era o mesmo tipo. A partir do SACMEQ - do estudo do SACMEQ que nós participamos em 2000 -, foi a primeira vez que nós utilizamos no ensino primário com testes de escolha múltipla. O SACMEQ já concebia dessa maneira os instrumentos dela, escolha múltipla e questionários. (...) Nós tínhamos exame na 3ª e na 5ª (...) então naquela altura os materiais, os tipos de testes era mais ou menos aquele que se utilizava na sala de aula. Mas com experiências fomos tendo, os conhecimentos que nós fomos tendo, nós fomos aderindo as essas novas modalidades de exames múltipla escolha. E é com base nisso que agora, como o trabalho de instituição do sistema<sup>20</sup>, nós temos técnicos que estão a trabalhar com o CAEd na preparação de materiais para a escola, elaboração de itens, por aí em diante (GRUPO FOCAL, 2012)”.

20. Referem-se à institucionalização do sistema de avaliação.

Por ser um dos instrumentos de avaliação e monitoramento mais importantes de Moçambique, faz-se necessário compreender as características do exame nacional.

### 3.1. Os exames nacionais

Com o intuito de compreendermos a estrutura dos exames nacionais moçambicanos, é fundamental que retomemos a fala de Jafete Mabote: “*nós sempre tivemos os exames, os exames nacionais. Tanto que são realizados no final de cada ano letivo (...). Às classes terminais é que aplicamos os exames. Nestas classes terminais, sim, aplicamos a todos os alunos (GRUPO FOCAL, 2012).*”

Sendo assim, a partir da fala do informante, entende-se que os exames nacionais avaliam todas as disciplinas do currículo escolar moçambicano nos anos terminais. Seus resultados servem de complemento para a nota do aluno nas disciplinas avaliadas. Esses exames avaliam as habilidades e as competên-

cias referentes às classes escolares, com base no currículo moçambicano. Flávio Magaia destaca que há também os programas nacionais, nos quais os conteúdos programáticos de cada disciplina apresentam-se detalhados. Os exames são construídos a partir dessas diretrizes. O mestrando ainda complementa que

as avaliações são feitas com base no que vem no currículo. Os currículos contêm os programas nacionais. Temos nos programas dos conteúdos, a matriz, a matriz de referência. A partir do plano, nós estabelecemos o que vamos avaliar, desde os descritores, mesmo que tenhamos os textos, eles são elaborados com base no currículo comum que os países têm. Cada país tem um currículo e é feito um plano com que eles têm em comum, e os testes são elaborados com base nisso (GRUPO FOCAL, 2012).

Cecília Noronha elucida-nos que, para a elaboração dos exames, existe uma mobilização dos gestores e professores para que entendam o que será avaliado.

Além disso, nós também produzimos uma matriz dos objetivos e conteúdos que enviamos para as escolas onde lá aparecem os conteúdos e os objetivos - são conhecimentos completos, porque é um instrumento que nós produzimos, é nosso, que tem como objetivo orientar os professores e os próprios alunos. O programa é vasto e, muitas vezes, é complicado. É mais fácil confeccionarmos este instrumento, então, mandamos esse material para as escolas, com uma certa antecedência e o pessoal já sabe que, anualmente, nós mudamos os conteúdos a serem avaliados, mas esclarecidos os objetivos, envia-se para as escolas, publica-se, todo mundo sabe - não é nada escondido - para as pessoas se prepararem para realmente saber o que se espera dos exames que nós vamos submetê-los ao final do ano (GRUPO FOCAL, 2012).

Quanto aos itens utilizados nos exames nacionais, Cecília Noronha informa-nos que

nós colhemos as propostas do país todo, os níveis são diferentes e nós temos que fazer uma prova que tenha um nível razoável, aceitável. Não tendo uma dificuldade nem alta e nem baixa, (...) colhemos toda a informação do país, nós colhemos todos esses desenhos de provas do país, essas propostas, eles mandam para o Conselho Nacional, o Conselho Nacional por sua vez, faz uma triagem, e até, a partir dessas provas, é possível aferir muita coisa. Há provas que chegam sem qualidade. Nós conseguimos fazer alguma análise, fazemos uma triagem das provas e agora estamos a trabalhar os painéis, os painéis de análise. Pegamos essas propostas, nós ficamos bem distantes de uma província, e ficamos lá uma semana e avaliamos as provas por simples perguntas, um monte de perguntas. E temos anotado em nosso banco de itens (GRUPO FOCAL, 2012).

Os exames, antes de 2008, eram feitos no formato de questões dissertativas, corrigidas pelos professores regentes das disciplinas na escola. Tal desenho provocou uma série de questionamentos quanto à sua legitimidade. Cecília Noronha relata-nos essa dificuldade:

os problemas que apareceram foram as matrículas, os exames, e muitos problemas quanto à corrupção, etc. Havia falta de controle com o que acontecia - é que o nosso exame nacional, nós aplicamos o exame, mas a correção era feita pelo próprio professor, porque nós que fazemos o exame, nós também avaliamos o aluno, mas também queremos avaliar todo o sistema, e essa modalidade anterior não nos permitia fazer as análises etc. O próprio professor que era o tal que avaliava o aluno durante o processo de ensino e aprendizagem e quando chegava no fim no momento do exame, ele que também participava e participa até hoje, até a 10ª classe, dessa modalidade numa correção do exame (GRUPO FOCAL, 2012).

Foi após a identificação desses problemas e da experiência com as avaliações internacionais que os representantes do INDE resolveram instituir o modelo de múltipla escolha nos exames nacionais. Entretanto, enfrentaram resistências na implantação da nova estrutura, bem como dificuldades na utilização da nova tecnologia. Cecília Noronha afirma que

decidiu-se que nós deveríamos fazer exames de escolha múltipla. Só que são exames que temos que mudar a mentalidade, para poder fazer perguntas mais objetivas. Agora o que aconteceu é que houve problemas sérios durante o processo. As pessoas foram capacitadas, mas nós também sentimos alguma resistência em parte mesmo dos próprios professores; quando nós mudamos de sistemas eles percebiam que deixariam de fazer parte do processo e que passariam a ser avaliados, então começa a ter certa resistência, além de outros problemas em termos do domínio da máquina - tínhamos que comprar máquinas de correção eletrônica e até hoje estamos aumentando. Estamos em oito províncias com máquinas de correção eletrônica (GRUPO FOCAL, 2012).

Os informantes relatam que estão investindo em novos equipamentos para que possam, até 2014, padronizar os exames em todas as províncias (estados) e em todas as classes de ensino. Jafete Mabote afirma que

no próximo ano, já está preparado para começar a formar os professores da 10ª classe, o 1º ciclo do ensino secundário, que é o 8º, 9º e 10º para começar a fazer prova de escolha múltipla também, porque a previsão é de que até o ano de 2014, já possamos incluir também a 10ª classe. Então, estamos a caminhar para o nível da 10ª classe (GRUPO FOCAL, 2012).

Ele continua: “a nossa perspectiva é de que em 2014 é de que todas as províncias terão a capacidade de fazer a leitura e só vai para a capital do país só o ficheiro eletrónico”(GRUPO FOCAL, 2012).

O mesmo mestrando ainda nos conta que, na mudança de formato dos exames, devido à falta de capacitação dos gestores, professores e alunos, assim como com a resistência de alguns professores diante do novo modelo, os alunos enfrentaram dificuldades na realização das provas. Jafete afirma que

os alunos não tinham a experiência de preenchimento da folha. Eles sabiam responder aquelas dissertações, mas agora preencher aquela folha com quadradinhos e preencher exatamente. O problema foi o código do aluno. Os alunos não preencheram muito bem. E é difícil sem o código para saber de quem é esta prova. Esse foi o grande problema. Tínhamos muitas provas que não sabíamos de quem eram. Foi difícil tirar resultados, não sabia de quem eram as provas. Então era preciso, em vez de fazer a leitura eletrônica, era preciso fazer leitura manual para saber de quem era cada prova. Isso que levou muito tempo. Levamos uns dois meses para fazer a correção das provas (GRUPO FOCAL, 2012).

Além de problemas de infraestrutura, capacitação e resistência, os moçambicanos tiveram que lidar com questões climáticas na aplicação e correção dos exames. Cecília Noronha relata que

também houve um problema da situação real. A temperatura em Maputo é uma, onde se produz as provas é outra; então, as provas de Maputo chegaram super-úmidas e não passavam na máquina. Então, tivemos que comprar um ferro de engomar e passar as provas. Foram coisinhas muito pequenininhas, que pareciam insignificantes, mas

acabaram comprometendo todo o processo e tomando muito tempo (GRUPO FOCAL, 2012).

Dessa forma, Noronha constata que ainda é necessário melhorar alguns aspectos da avaliação educacional em seu país, entretanto, segundo ela, já é possível observar mudanças.

Já começam a entender o que é a avaliação, parecia que nós, ao fazer o exame, queríamos estragar tudo, estragar o sistema, mas hoje a visão começa a ser outra, começam a entender a importância da avaliação para melhoria de todo o processo, (...) a maneira de pensar está mudada e isso é muito bom quando as pessoas que estão lá em cima começam a ter outra visão, outra maneira de pensar, eu acho que isso é muito bom para a melhoria de todo o processo, porque havia muita resistência, eu lembro que certos casos, nossos resultados quando saíam, é bem complicado, o país para, ficam a esperar e, a partir daí, começam a apontar, é o conselho nacional, “a prova não estava bem feita e não sei o quê”. Nós fomos por muito tempo vítimas de tudo, mas hoje as pessoas começam a ver, há trabalho que precisa ser feito, algumas coisas não estão bem mesmo-, quer dizer, em todos os níveis, há coisas que não estão bem, então, é preciso fazer alguma coisa para melhorar, eu acho que isso é muito bom, essa visão que as pessoas têm, eu acho que vamos conseguir (GRUPO FOCAL, 2012).

A partir das experiências obtidas com o exame nacional e com as parcerias com diversas instituições educacionais de outros países, um modelo de prova diferenciado passou a ser aplicado nos anos iniciais da educação moçambicana. A provinha Moçambique, denominada como “Provinha já sei ler!”, tem o intuito de avaliar o ensino primário e diagnosticar o desempenho escolar dos estudantes, como veremos adiante.

### 3.2. A “Provinha já sei ler!”

A partir da parceria firmada com CAEd, em 2010, inicia-se em Moçambique a avaliação de desempenho em leitura, nas classes iniciais, mais especificamente aos alunos que terminaram o 1º ciclo do ensino primário e que frequentam a 3ª classe. De acordo com o documento oficial do INDE (MOÇAMBIQUE, 2012), a “Provinha já sei ler!” foi criada com o propósito de ser uma avaliação diagnóstica e formativa para aperfeiçoar as dificuldades dos alunos moçambicanos, no que se refere à leitura em Língua Portuguesa.

A prova, segundo o mesmo documento, é aplicada aos alunos duas vezes ao ano - uma no início e outra no final do ano letivo -, a fim de que os professores possam verificar pontualmente os problemas e corrigi-los durante o ano escolar. A referida prova é constituída por 20 questões de múltipla escolha.

No que se refere a esse mecanismo de avaliação, Isabel Macatane afirmou que

com base nesta avaliação, os professores já são capazes de ver quais são as dificuldades dos alunos e poder trabalhar essas dificuldades. Nós até aconselhamos que, por exemplo, um aluno está na segunda classe, ou está na terceira classe, mas não sabe ainda ler as vogais, por exemplo, não sabe identificar as letras, ao invés do professor ensinar a essa criança, por exemplo, a fazer uma redação, é preferível atacar esta parte da identificação das letras que ele ainda não sabe do que trabalhar com o aluno, no sentido do que ele deve aprender naquela classe, porque ele não tem base, então o professor tem que trabalhar aquelas bases, para poder levar esta criança a progredir (GRUPO FOCAL, 2012).

Com o intuito de complementar a fala da colega a esse respeito, Flávio Magaia assume que

segundo o nosso currículo, o nosso programa, os nossos alunos quando estiverem na terceira classe já deviam saber ler pequenos textos. Então, a provinha consegue mostrar exatamente onde está o problema, por que este aluno da terceira classe não sabe ler e resolver estes problemas. Como a Isabel acabou de dizer tão bem, é envolver os professores do primeiro ciclo, pois a ideia é que aquilo que os professores do segundo ciclo estão a encontrar como problemas na provinha, os professores do primeiro ciclo acompanhem para eles resolverem agora, para eles resolverem agora, de tal maneira que tente resolver o problema da leitura inicial. É essencialmente isso, porque, como disse tanto o (José Vicente) Bisqué como o Salazar (Picardo), sempre se dizia, “os alunos não sabem ler”, mas onde é que está? Por que esses alunos não sabem ler? E a provinha está a nos mostrar que há alunos que estão na terceira classe, já no segundo ciclo, que não sabem distinguir, por exemplo, o abecedário, letras. Está a nos mostrar, exatamente, qual é a gravidade do problema. Então, queremos resolver o problema da leitura (GRUPO FOCAL, 2012).

Dinis ressalta também um ponto muito caro à avaliação. O mestrando acredita que é possível responsabilizar os envolvidos no processo.

E talvez, né? A questão da responsabilização, não no sentido de punir o professor, mas aquilo que a Isabel disse, chamar para o que é preciso trabalhar aqui. Neste aspecto, tanto se só terminou o ciclo ao nível do que eles devem ler (...) e temos crianças que não se justifica que entre no segundo ciclo sem ler uma letra. Então, aqui é preciso trabalhar também com o primeiro ciclo, quer dizer, aqui é uma questão também de responsabilização e por isso que os colegas também disseram que, ao apresentar os resultados a alguns diretores, eles ficam meio nervosinhos, porque é uma responsabilidade. Ter uma escola, pensar que está tudo bem, e a provinha exatamente vem mostrar que nem tudo está bem, ela consegue identificar esses aspectos (GRUPO FOCAL, 2012).

Diante do exposto pelos alunos do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública foi possível mapear a situação e os desafios ainda existentes no sistema educacional moçambicano.

## Considerações finais

A busca pela melhoria da qualidade da educação em Moçambique é um dado concreto. Mais do que cumprir metas para um acordo internacional, há um grau de comprometimento e empenho que demonstram a consciência de que só a educação é capaz de modificar a história de um país tão jovem em sua independência.

Embora ainda não tenham um sistema institucionalizado de avaliação, tal como temos no Brasil – a avaliação voltada para o aprendizado e a proficiência em habilidades e competências – existe um sentimento de contribuir nos moçambicanos para o desenvolvimento educacional por meio dos exames nacionais, aplicados nas séries terminais. As parcerias firmadas por Moçambique são exemplos do esforço do país em aprender com nações mais experientes quanto à apropriação dos resultados de suas avaliações.

Portanto, a forma como cada nação assimila localmente as diretrizes internacionais é sempre fortalecedora no que tange à reafirmação da necessidade das trocas e dos aprendizados que as experiências alheias nos proporcionam.

## REFERÊNCIAS

MOÇAMBIQUE, INDE. *Provinha: Já Sei Ler!* Disponível em: <[www.inde.gov.mz/index.php?option=com\\_docman&task.pdf](http://www.inde.gov.mz/index.php?option=com_docman&task.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2012.

MOÇAMBIQUE, MEC. *Plano Estratégico da Educação – 2012-2016*. Disponível em: <<http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/PEE2012.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2012.

Vozes da África. Disponível em: <[http://www.catholicnet.net/vozesdaafrica/pagina.php?session\\_Ident=178](http://www.catholicnet.net/vozesdaafrica/pagina.php?session_Ident=178)>. Acesso em: 20 set. 2012.



SEÇÃO



3

OPINIÃO E DEBATE



# Avaliação educacional: O que podemos esperar?

## Entrevista com Carlos Roberto Jamil Cury



Ana Paula de Melo Lima\*

Carla Silva Machado\*

Debora Cristina Alexandre Bastos e Monteiro de Carvalho\*

Juliana Alves Magaldi\*

Rafaela Reis Azevedo de Oliveira\*

Sheila Rigante Romero\*

\*Equipe do núcleo de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública

A seção *Opinião e Debate* desta Revista tem como objetivo oportunizar ao leitor um contato mais próximo sobre o posicionamento de especialistas e gestores, bem como de estudantes de cursos de pós-graduação, a respeito da temática que está sendo apresentada em cada um dos seus números. Para esta edição, convidamos o Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury para discutir a respeito da avaliação dos sistemas educacionais e a autonomia dos entes federados no Brasil e, com isso, possibilitar a nossa reflexão sobre essa temática.

Carlos Roberto Jamil Cury é Pós Doutor pela Ecole dês Hautes Études em Sciences Sociales (Paris – França) e Doutor em Educação – História, Política, Sociedade, pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. É professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais e professor adjunto do programa de Pós-Graduação da PUC-MG. Já foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Câmara da Educação Básica (CEB), dentre outros órgãos, como CAPES e FAPEMIG. Sua experiência como professor e pesquisador nos renderam inúmeras contribuições no cenário educacional brasileiro, sobretudo na área da legislação educacional.

A entrevista concedida ao segundo número da nossa Revista foi preparada pelo Núcleo de Dissertação do Mestrado Profissional<sup>1</sup>, que, buscando atender aos objetivos desta seção, levou ao professor Cury questões que fazem parte de um contexto de políticas, produções acadêmicas e pesquisas, bem como situações cotidianas vividas, não apenas pelos gestores que compõem o corpo discente do Mestrado Profissional<sup>2</sup>, mas de todos os gestores e educadores brasileiros, além daqueles que se dispõem a compreender a política de avaliação em larga escala no Brasil. Apresentamos, assim, a opinião deste renomado professor e pesquisador a respeito dos sistemas de avaliação e o impacto que eles acarretam aos sistemas de ensino e na autonomia dos entes federados.

**A todos uma boa leitura!**

1. Ana Paula de Melo Lima, Carla Silva Machado, Debora C. A. Bastos e Monteiro de Carvalho, Juliana Alves Magaldi, Rafaela Reis Azevedo de Oliveira, Sheila Rigante Romero - CAEd/UFJF

2. Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública – CAEd/UFJF

**Revista Pesquisa e Debate em Educação (RPDE)** – Professor Cury, o senhor acredita que a avaliação nacional hoje está consolidada? Se não, o que ainda falta?

**Jamil Cury** - A consolidação formal da avaliação nacional, externa, sistêmica e sistemática está devidamente garantida no ordenamento legal. Pela sua sistemática cíclica, pelos impactos que produz, ela já se consolidou na gestão dos sistemas e nas expectativas sociais. Mas pelas críticas que recebe da parte de acadêmicos e, sobretudo, da parte da maioria dos docentes, ainda não se tornou uma “política em ação” legitimada por um ator indispensável para tal: o corpo docente.

**RPDE** - As avaliações ainda são vistas como um processo punitivo no Brasil. Por que isso ainda acontece?

**Jamil Cury** - São vistas como processo punitivo já que no seu modo de feitura e nos seus resultados responsabilizam o docente pelos produtos pífios que revelam. O aparato gestor e as famílias não se sentem implicados nos resultados. Além disso, o corpo docente e suas associações corporativas assinalam que o processo todo da escolaridade não é levado em conta.

**RPDE** - Como o senhor identifica os impactos que os resultados das avaliações nacionais causam nas secretarias estaduais de educação?

**Jamil Cury** - A avaliação, seja pelo impacto na mídia, seja pelo valor adquirido frente ao IDEB, tornou-se uma obsessão por parte dos gestores. Querem, a todo custo, subir na escala do IDEB. Não que isso não seja importante, mas trata-se de uma motivação exagerada face a tantos outros componentes da escolaridade.

**RPDE** - Como o senhor pensa que deveria ser feita a divulgação dos resultados das avaliações?

**Jamil Cury** - Creio que a divulgação dos resultados, em uma sociedade midiática, é um momento de extrema importância para a estratégia das políticas. Ressalvado o anonimato do aluno, cabendo só a ele receber e, eventualmente, revelar seus resultados de desempenho, a escola deve receber os resultados, cabendo a ela levá-los em conta no seu projeto pedagógico, seja para relativizá-los, seja para superá-los. Cabe a ela, no coletivo dos profissionais do magistério, publicar ou não. Outra coisa são os resultados conjuntos dos sistemas e das respectivas redes. Aqui vale a força do princípio da publicidade do art. 37<sup>3</sup> da Constituição. O problema, como dito acima, é a tendência a que os sistemas se desresponsabilizem e tachem os maus resultados como produto privativo de professores desqualificados.

**RPDE** - Os gestores das secretarias de educação estão sabendo interpretar os resultados das avaliações?

3. **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

(Incluído pela Revista – Fonte: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>)

**Jamil Cury** - Francamente, trata-se de uma situação complexa. O resultado tem uma história de produção. É mais fácil individualizar os fracassos do que considerar o conjunto dos fatores.

**RPDE** – Professor Cury, como o senhor pensa que os gestores devem trabalhar os resultados das avaliações na perspectiva da melhoria do ensino?

**Jamil Cury** - O crescimento dos sistemas de ensino, seja pelo acesso ampliado, seja pelas múltiplas exigências, seja pelas variadas formas de apoio como merenda, transporte, dinheiro direto, seja pelas distâncias entre centro e regiões e a própria concepção de autoridade que nos é atávica foi criando um fosso entre a estrutura central e o cotidiano dos estabelecimentos. Os detentores das funções centrais se distanciaram da base docente. É preciso criar pontes baseadas na gestão democrática, cujo eixo central é a difícil retomada do diálogo com os docentes e suas associações corporativas.

**RPDE** - Os professores e gestores escolares estão sabendo interpretar os resultados das avaliações? Na sua opinião, como deveria ser a apropriação adequada desses resultados?

**Jamil Cury** - Muitos desses resultados implicam uma leitura estatística e das estatísticas, cujas correlações são complexas para uma adequada apreensão. A forma midiática da apresentação dos resultados e a classificação feita pela imprensa não cooperam para uma apropriação consciente e crítica.

**RPDE** - Que ações poderiam ser feitas para suprir lacunas de formação para interpretação dos resultados (se elas existem)?

**Jamil Cury** - Em quantas instituições formadoras de docentes (licenciaturas e pedagogia) há o ensino de estatística como disciplina obrigatória? Em quantas instituições formadoras de docentes (licenciaturas e pedagogia) há o ensino de orçamentação pública dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino? Falha na formação inicial, só resta o recurso à formação continuada.

**RPDE** - Como fica a responsabilização pelos resultados seja nos níveis municipais/ regionais ou nacionais?

**Jamil Cury** - De modo geral, a responsabilização dos sistemas tem ficado com os recursos obrigatórios aplicáveis na educação. Nisso o FUNDEF/FUNDEB têm, para mim, seu melhor aspecto: eles disciplinaram tais recursos e os Tribunais de Conta têm trabalhado de modo claro na direção da cobrança. Entretanto, a pergunta é: isso basta para atender o sentido amplo de “qualidade do ensino” ou de “padrão de qualidade” postos no ordenamento jurídico?

**RPDE** - Como o senhor compreende o alinhamento das políticas – currículo, formação de professores e avaliação sistêmica –, no processo de reforma educacional brasileira? Qual é o papel dos entes federados nessa reforma?

**Jamil Cury** - Em um sistema federativo como o nosso (e que *deveria ser* um regime por colaboração recíproca!), há que se evitar a centralização e a dispersão. Não é fácil o ponto de equilíbrio, mas há que se buscá-lo. Não temos uma “mesa federativa” com poderes legais para tomar decisões vinculantes para todos os entes federativos. Temos diretrizes, critérios, princípios gerais e algumas restrições no ordenamento jurídico, além dos meios financeiros a serem adotados, que devem ser observados, sob pena de ofensa à Constituição. Por outro lado, como “a garantia de padrão de qualidade” pode ser levada adiante pelo legislador ordinário e pelo gestor? O que é qualidade, quando e de que maneira será assegurado tal padrão fica a critério de quem para ser levado a efeito? Quem dispõe de poder de apreciação dos meios e de efetivação dos modos de se atingir tal objetivo? Isso não significa a revogação dos aspectos curriculares próprios dos sistemas de ensino estaduais e municipais.

**RPDE** – A inexistência de um currículo mínimo nacional pode causar ou tem causado distorções nos resultados das avaliações?

**Jamil Cury** - Como se pode pensar em uma União (própria de uma Nação) sem se considerar a existência de um currículo mínimo nacional comum? Como se pode falar em descritores de uma avaliação externa obrigatória se, na base, há uma dispersão de conteúdos ignorados? Como se pode avaliar a escola se a organização da vida escolar é ainda uma “caixa preta”? Um certo grau de distorção faz parte do próprio contingenciamento da avaliação. O problema maior é quando as perguntas anteriores não têm uma resposta efetiva da parte do sistema e isso se avoluma quando a classificação passa a fazer comparações esdrúxulas como as que nos põem em confronto com países com 8 horas de jornada e que não carregam nossas heranças ancestrais...

**RPDE** - Se realmente há distorções, as avaliações estaduais ou municipais seriam a chance de resolver essas questões?

**Jamil Cury** - Em um país tão continental como o nosso, dentro de um regime federativo (incompleto no que se refere ao *regime de colaboração*), um país tão diverso, como comparar a escola de um município de 3.000 habitantes com uma capital de 5 milhões de habitantes? Por outro lado, já que as avaliações são exigência legal e estão aí, devem ser tomadas como *manifestações* e tratadas como tais e não como se fossem a *substância real* das instituições. Elas são uma *porta de entrada* no problema complexo e que não se reduz à proclamada *má formação dos professores*.

**RPDE** - Como o senhor enxerga as avaliações existentes no âmbito das secretarias estaduais ou nas secretarias municipais: contribuições para diagnóstico dos problemas pedagógicos e institucionais ou forma de treinar os alunos nas avaliações nacionais, dado que algumas matrizes curriculares de referência repetem as nacionais?

**Jamil Cury** - Minha resposta a essa questão está implícita nas anteriores. Sem um conhecimento do currículo real existente, sem um conhecimento da dimensão real da organização da vida escolar, não se tem um quadro fiel do que lá se passa com suas inclusões imperfeitas, com as exclusões perpetradas, com a intensificação do trabalho docente etc. Mas essas avaliações feitas no âmbito da autonomia federativa são válidas desde que tomadas na estreiteza de serem *manifestações* que permitem visualizar um aspecto do problema mais amplo.

**RPDE** - Qual é a sua opinião sobre os sistemas de avaliação regionais que são alterados em função das políticas de governo, ou seja, muda-se o governo, muda-se a política de avaliação. Quais os impactos disso?

**Jamil Cury** - O nosso ordenamento jurídico relativo à educação confere a ela um regime de promoção e proteção a fim de dar substância ao direito à educação. A educação é direito, é dever pelo que goza de várias garantias institucionais, funcionais, organizativas e jurídicas. Por isso, trata-se de um escândalo a descontinuidade de governos com suas propostas de *começar tudo do zero* como se a história começasse com cada secretário novo que assume o órgão. Para isso, até a legislação cogitou de instituir Conselhos de Educação que garantissem a continuidade de políticas. Mas o que vemos é a descontinuidade que só serve para aumentar a desconfiança e o cansaço dos docentes com tantos *começar tudo de novo...*

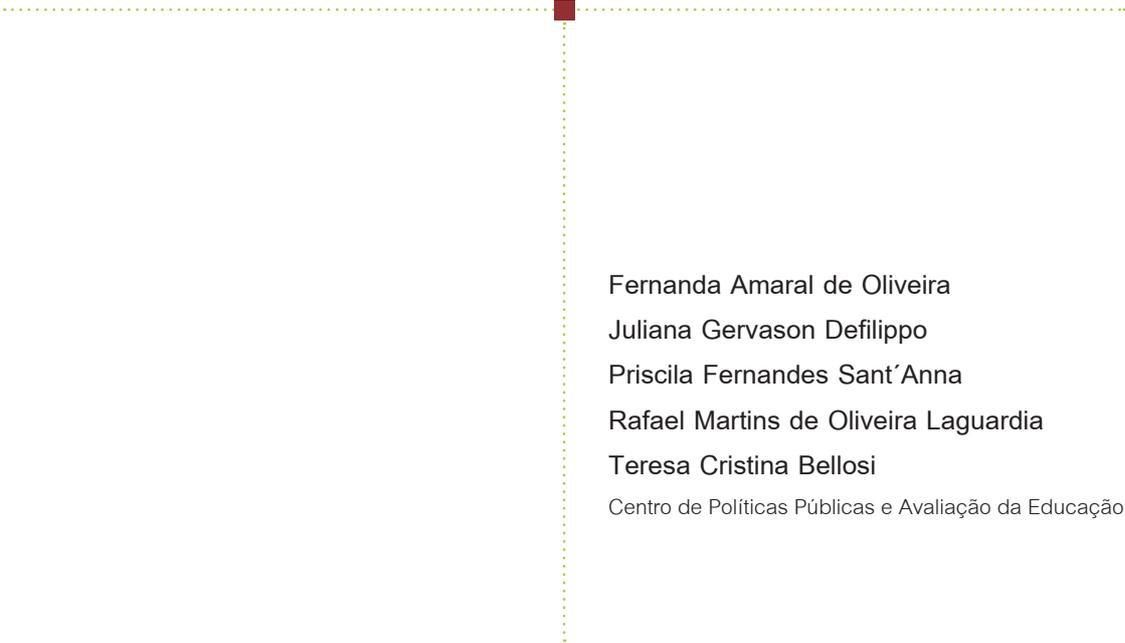
**RPDE** – Qual é a sua opinião sobre a participação do Brasil nas avaliações internacionais, como no PISA?

**Jamil Cury** - Minha opinião é clara. O PISA com seus resultados é um instrumento tão válido como limitado. É válido porque permite um elo de caráter diagnóstico e contrastante com sistemas estrangeiros, mas é limitado porque não considera desde pontos de partida, organização pedagógica, condições de trabalho até horários, aplicadores, preparação e tudo o mais.

**RPDE** – Para finalizar a entrevista, o senhor, que ao trazer sua opinião, ainda nos contemplou com inúmeros questionamentos para debates futuros, poderia nos indicar, por gentileza, leituras para maiores discussões sobre o tema aqui tratado?

**Jamil Cury** - Há que se rejeitar as leituras maniqueístas ou dualistas a esse respeito. A demonização dos docentes ou a satanização das avaliações não coopera em nada para o esclarecimento do problema. De um lado, formação inicial e cobrança de resultados por si só, de outro, melhores salários e condições de trabalho, por si só, captam lados do problema. São raros os trabalhos sensatos a esse respeito. Bernardete Gatti, Francisco Soares e Romualdo Portela de Oliveira caminham, em seus estudos, em uma direção sensata.

# Sistemas de avaliação em larga escala: Os gestores e suas percepções



Fernanda Amaral de Oliveira

Juliana Gervason Defilippo

Priscila Fernandes Sant'Anna

Rafael Martins de Oliveira Laguardia

Teresa Cristina Bellosi

Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd/UFJF.

O vocábulo “avaliar” no latim tem origem em a + valere, cujo significado original propõe o sentido de atribuir valor ou mérito a um determinado objeto de estudo. Para o português, esse significado se expandiu, abarcando também verbos como compreender, discernir, apreciar e considerar. Considerando-se a plurissignificação do termo, é possível conceber os sistemas de avaliação não como um juízo de valor sobre a educação de um país, mas como uma forma de se buscar ampla compreensão a respeito do que sustenta, forma e define essa educação. Logo, avaliar uma educação é, acima de tudo, buscar conhecê-la para torná-la melhor.

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos) é uma das instituições mundiais que se dedica a avaliar a educação no mundo. Sediada na França, procura conhecer a educação nos países de economia mais avançada. Para tanto, aplica o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) nos países membros do grupo e em alguns convidados, como o Brasil. Os indicadores avaliados pela OCDE são vários e podem ser consultados na publicação *Panorama da Educação* presente no site da instituição. Entre eles podemos destacar expectativa de vida, mortalidade infantil, despesas pública e privada em saúde, desemprego juvenil e desigualdade de rendimentos.

Dada a singularidade de cada país e, conseqüentemente, da educação nele estabelecida, há uma gama de indicadores que abordam diferentes aspectos, a fim de avaliar com eficiência o quadro educacional. No Brasil, o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), parte do Ministério da Educação do Brasil, define a melhor tipologia de indicadores a serem explorados e avaliados. Em 2002, o instituto publicou o *Geografia da Educação Brasileira* agrupando os indicadores em seis categorias: o contexto sociodemográfico, as condições de oferta, o acesso e a participação na educação, a eficiência e o rendimento escolar, o desempenho escolar e o financiamento e o gasto em educação. Além dos definidos pelo INEP, há outros indicadores possíveis de se explorar, e cada umas das instituições que se destinam a avaliar elegem quais são os indicadores que interessam.

De maneira geral, os objetivos de uma avaliação em larga escala, tal como sintetizados por Lina Kátia Mesquita Oliveira (2011)<sup>1</sup>, são produzir um diagnóstico sobre o desempenho dos alunos e os fatores que interferem nesse desempenho, realizar um monitoramento da qualidade da educação, definir os subsídios para a formulação de políticas educacionais/qualidade e equidade, produzir informações capazes de fomentar relações significativas entre unidades escolares e órgãos centrais ou distritais das secretarias, bem como a iniciativa dentro das escolas. Tudo isso é agregado à definição de indicadores.

Os resultados das avaliações demonstraram que unir um país em torno da educação pode trazer efeitos diferenciados e efetivos na busca pela qualidade da

1. OLIVEIRA, L.K.M. Sistemas próprios de avaliação educacional. <[http://www.consed.org.br/images/Reunioes\\_2011/sistemas-proprios-de-avaliacao-educacional-caed.pdf](http://www.consed.org.br/images/Reunioes_2011/sistemas-proprios-de-avaliacao-educacional-caed.pdf)> Acesso em: 12 set. 2012.

educação, uma vez que sugerem metas de qualidade a serem atingidas e estimulam as escolas a modificarem os números transformando seus alunos.

No Brasil realiza-se o cálculo, através do INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que combina duas informações de caráter crucial para a análise e o monitoramento da qualidade da educação: o fluxo dos alunos através das sucessivas séries ou anos da educação básica – relacionado às taxas de aprovação – e o seu desempenho, conforme mensurado por avaliações externas e em grande escala realizadas pelo MEC ( Prova Brasil e SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica).

A partir desses indicadores, é possível mensurar as condições do ensino básico no país e, ao combinar as medidas, criar uma abordagem mais abrangente da educação.

O desafio é fazer com que cada unidade escolar promova um aumento dos indicadores DESEMPENHO X FLUXO de forma contínua sem deixar que um deles diminua. Além desses indicadores, o INEP elencou outros, como expostos anteriormente, para que em um âmbito geral, fosse possível e coerente estabelecer uma leitura da educação no país.

No Brasil, o IDEB, após um longo período entre concepção, implementações e ajustes, consolidou-se, em 2005, com a projeção do resultado de 3,8 pontos para a educação nacional, já em 2007 alcançou o resultado 4,2 pontos. Logo, o governo estabeleceu uma meta de que, em 2022, conseguirá alcançar o índice de 6,0, o mesmo dos países desenvolvidos. Para tanto, o MEC (Ministério da Educação e Cultura) tem oferecido apoio técnico e financeiro para os estados que apresentam insuficiência na qualidade de ensino. Em julho deste ano, o IDEB alcançou a adesão de 100% dos municípios brasileiros, mostrando que os estados estão comprometidos a atingir metas e a alfabetizar todas as crianças até oito anos de idade.

## As Avaliações

As avaliações externas de aprendizagem servem, de acordo com Luís Antônio Fajardo (2012)<sup>2</sup>, como

Um mecanismo de, ao mesmo tempo, fornecer um diagnóstico do nível de conhecimento atingido pelos alunos após cumprirem determinadas etapas da escolarização e de também permitir aos gestores planejar e implementar ações com vistas a aperfeiçoar os sistemas de educação no país (FAJARDO, 2012, p.107).

Sendo assim, apresentaremos brevemente as seguintes avaliações, Prova Brasil e SAEB (nacionais), SPAECE, SIMAVE e SAERJ (estaduais) e Avalia-BH (municipal).

Tanto a Prova Brasil quanto o SAEB, ocorrendo em nível nacional, buscam avaliar e conhecer os alunos a fim de diagnosticar o ensino brasileiro, buscando torná-lo melhor. A partir dessas duas avaliações, os estados brasileiros

2. PONTES, L. A. F. *Avaliação e Indicadores Educacionais e Política Públicas e Escola* / Marcus Vinícius David...[et al.]. 124p. - (Coleção gestão e avaliação da educação pública; v.2). Editora UFJF – 2012.

construíram, utilizando outros indicadores, sistemas que pudessem, de forma mais específica, traçar um perfil de seus alunos. Temos, por exemplo, no estado do Ceará o SPAECE, em Minas Gerais, o SIMAVE, no Rio de Janeiro, o SAERJ, além do Avalia-BH, que foi implementado pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED). Esse recorte e escolha dessas avaliações específicas deve-se ao contato feito com os gestores, mestres e mestrados no PPGP/CAEd/UFJF (Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) que se dispuseram a trazer as suas opiniões sobre os sistemas de avaliação. Em alguns casos, eles desdobram-se em outros, de acordo com necessidades específicas que foram surgindo durante o decorrer das avaliações.

A Prova Brasil e o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) foram implantados nos anos de 1990 e são coordenados pelo INEP, contando com a participação e o apoio das secretarias estaduais e municipais de educação nas 27 unidades da federação. Composto por duas avaliações complementares - a Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica), realizada por amostragem das redes de ensino, em cada unidade da federação, com foco nas gestões dos sistemas educacionais (e que também recebe o nome de Ideb) e o Anresc (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) - o SAEB tem periodicidade bienal e reúne amostragem de, aproximadamente, 700 municípios, avaliando as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º do Ensino Médio. Porém, trata-se de uma avaliação com base amostral que representa as redes de ensino. Além das provas, são aplicados questionários socioeconômicos aos alunos participantes e a toda a comunidade escolar. Cabe lembrar que o SAEB, tal como se formou nos anos 1990, partiu de um reflexo do sistema de avaliação adotado pelos Estados Unidos, o NAEP (*National Assessment of Educational Progress*). Entre as características do sistema americano, herdadas pelo SAEB, estão o desenho amostral e a estruturação das provas.

Com os indicadores produzidos pelo SAEB, foi possível verificar problemas do ensino oferecido pelas redes brasileiras. Em função disso, o governo federal, aliado aos estaduais e municipais, têm buscado meios de modificar o quadro da educação no país. Uma das iniciativas propostas e adotadas foi a implementação do **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, tendo como expectativa principal a alfabetização das crianças até, no máximo, oito anos de idade. Para tanto, o plano em questão estabeleceu a necessidade da realização da Provinha Brasil, em 2008, como um instrumento pedagógico, sem fins de classificação, a fim de avaliar o nível de alfabetização dos alunos e diagnosticar possíveis problemas de leitura e escrita. O primeiro momento de sua implementação contou com a participação de, aproximadamente, 3 mil municípios, além da disponibilização do material no site do

INEP. No mesmo ano, a partir do segundo semestre, todas as secretarias de educação do país passaram a ter acesso também ao material impresso.

## O SPAECE

A implementação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) iniciou-se no ano de 1992. Caracterizado como avaliação externa em larga escala, o SPAECE mede as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, em Língua Portuguesa e Matemática, com o intuito de conhecer o seu nível de proficiência e evolução do desempenho. Define-se por testes baseados nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e nos Referenciais Curriculares Básicos (RCB), além de questionários contextuais, investigação de dados socioeconômicos e hábitos de estudos. A partir de 2007, a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC-CE) ampliou a abrangência do SPAECE, incorporando a avaliação da alfabetização e expandindo a avaliação do Ensino Médio para as três séries, de forma censitária. Para tanto, dividiu-se em SPAECE-Alfa, que busca avaliar a alfabetização nas turmas de 2º ano; Avaliação do Ensino Fundamental, para turmas de 5º e 9º ano; Avaliação do Ensino Médio, para turmas de 1ª, 2ª e 3ª séries.

## O SIMAVE

Em Minas Gerais, os programas de avaliação integrados têm seu início em 2000 com a implementação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE. O foco principal está no desenvolvimento de programas de avaliação cujos resultados forneçam informações importantes de modo que seja possível planejar de maneira eficiente ações que contemplem todos os níveis do sistema de ensino, além de subsidiar as políticas públicas criando uma educação eficaz. Em 2003, o SIMAVE teve sua ampliação tornando possível a realização de diagnósticos educacionais para conhecer as necessidades e demandas do estado.

Para avaliar a alfabetização em Minas Gerais, o SIMAVE desdobrou-se em PROALFA (Programa de Avaliação da Alfabetização)<sup>3</sup> no ano de 2005. Dessa maneira, foi possível verificar os índices de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, da rede pública. Com o intuito de expandir a avaliação da rede pública de educação básica, surgiu o PROEB<sup>4</sup>, tendo como ponto principal as habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática, avaliando alunos no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio.

3. Verifica os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública, sendo censitária no 3º ano. Os resultados dessa avaliação são usados para embasar as intervenções necessárias no processo de alfabetização/letramentos dos alunos. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. s/d. SIMAVE. Disponível em: <<http://www.simave.caedufff.net/simave/proalfa/home.faces>>. Acesso em: 12 set. 2012.

4. Tem por objetivo avaliar as escolas da rede pública no que concerne às habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática. Não se trata, portanto de avaliar individualmente o aluno, o professor ou o especialista. O Proeb avalia alunos que se encontram no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. s/d. PROEB. Disponível em: <<http://www.simave.caedufff.net/simave/proeb/home.faces>>. Acesso em: 12 set. 2012.

## O SAERJ

Para promover uma análise do desempenho dos alunos da rede pública do Rio de Janeiro nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, no 4º ano do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio, o governo do estado criou, em 2008, o SAERJ (Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro). Ao monitorar o padrão de qualidade do ensino, o SAERJ pretende colaborar com a melhoria da qualidade da educação no estado, funcionando como um subsídio para ações destinadas a garantir o direito de todos a uma educação de qualidade. Para tanto, o SAERJ subdivide-se em dois programas de diferentes perspectivas: o Programa de Avaliação Diagnóstica do Desempenho Escolar e o Programa de Avaliação Externa.

Além de apostar no SAERJ, a Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro decidiu por uma avaliação em um espaço de tempo ainda mais reduzido. Dessa forma, surgiu o SAERJINHO, que é aplicado a cada dois meses. Reduzido o tempo, estendeu-se a avaliação a outras áreas do conhecimento, assim para o 5º e 9º anos do Ensino Fundamental avalia-se Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Já no Ensino Médio, inclui-se a essas disciplinas, Química, Física e Biologia. Objetiva-se, com isso, ter maior rapidez no conhecimento dos resultados do processo ensino-aprendizagem da rede para usá-los como ferramentas e traçar estratégias pedagógicas.

## Avalia-BH

O Avalia BH é uma avaliação municipal que permite fazer um acompanhamento mais nítido das escolas de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Isso porque essa avaliação, além do uso dos indicadores de desempenho escolar, utiliza pesquisas socioeconômicas para melhor identificar os fatores que influenciam no desempenho dos alunos. Conforme o site do Avalia BH<sup>5</sup>, o programa se subdivide em Avaliação Externa do Desempenho Escolar e Avaliação Diagnóstica do Desempenho Escolar. A primeira apresenta resultados que podem ser comparáveis com o SAEB e a Prova Brasil. Instrumentaliza-se, assim, os gestores com dados e informações para a abordagem no processo de ensino-aprendizagem. Já o segundo programa, permite a própria escola se avaliar, fornecendo um banco de questões para aferição da proficiência dos alunos. Ambos os programas permitem, além do diagnóstico, o monitoramento do processo de busca da qualidade educacional no nível municipal. O Avalia-BH leva os sistemas estruturados de avaliação a uma pormenorização mais enriquecedora e inova ao trazer disciplinas como Ciências da Natureza, não prevista nos sistemas nacionais de avaliação, SAEB e Prova Brasil.

5. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. s/d. AVALIA-BH. <<http://www.avaliabh.caedufjf.net/diagnosticabh/infoAvaliaBH>>. Acesso em 12/09/2012.

## Números e Comparações

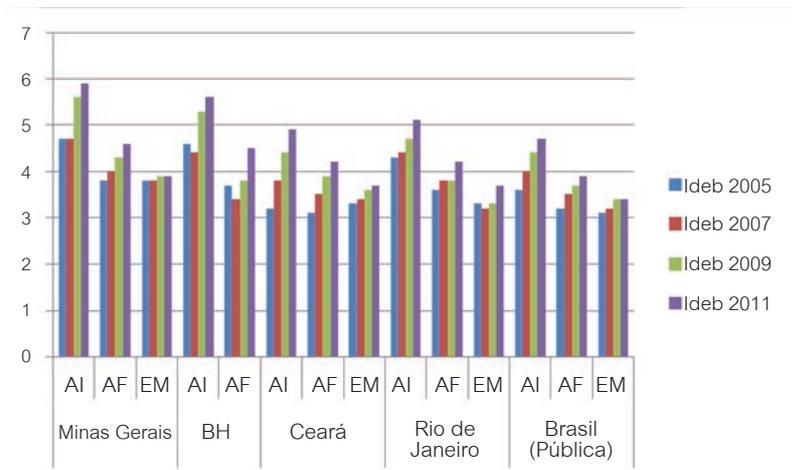
Após essa breve apresentação das avaliações em suas variadas dimensões, a comparação quanto aos seus resultados nos parece pertinente. Assim, a tabela 1 mostra o desenvolvimento processual dos resultados bem como as metas estipuladas para cada uma das redes educacionais, aqui apresentadas.

Tabela 1. Metas e índices do IDEB por redes e ciclos de ensino

	Minas Gerais			Rio de Janeiro			Ceará			BH		Brasil (Pública)		
	AI	AF	EM	AI	AF	EM	AI	AF	EM	AI	AF	AI	AF	EM
Ideb 2005	4,7	3,8	3,8	4,3	3,6	3,3	3,2	3,1	3,3	4,6	3,7	3,6	3,2	3,1
Meta Ideb 2007	4,8	3,8	3,8	4,4	3,6	3,3	3,2	3,1	3,3	4,7	3,6	3,6	3,3	3,1
Ideb 2007	4,7	4	3,8	4,4	3,8	3,2	3,8	3,5	3,4	4,4	3,4	4	3,5	3,2
Meta Ideb 2009	5,1	3,9	3,9	4,7	3,8	3,4	3,6	3,3	3,4	5	3,8	4	3,4	3,2
Ideb 2009	5,6	4,3	3,9	4,7	3,8	3,3	4,4	3,9	3,6	5,3	3,8	4,4	3,7	3,4
Meta Ideb 2011	5,5	4,2	4,1	5,1	4,1	3,6	4	3,6	3,6	5,4	4,1	4,4	3,7	3,4
Ideb 2011	5,9	4,6	3,9	5,1	4,2	3,7	4,9	4,2	3,7	5,6	4,5	4,7	3,9	3,4

Fonte: Dados obtidos no portal <<http://ideb.inep.gov.br/>> Acesso em: 12 set. 2012.

Gráfico 1. Índices do IDEB por redes e ciclos de ensino



Fonte: Dados obtidos no portal <<http://ideb.inep.gov.br/>> Acesso em: 12 set. 2012.

Percebe-se pelos resultados das avaliações federais o crescimento das médias do Ideb ao longo do tempo. Isto é, o monitoramento e as ações de intervenção confirmam, nesse caso, que os alunos estão em crescente apropriação das competências e habilidades mínimas necessárias. Não significa que todas as questões estão resolvidas e as avaliações não nos parecem ser a panacéia dos problemas da educação. Todavia, os dados são claros o crescimento da média na melhoria da educação é nítido.

Tabela 2. SISTEMAS DE AVALIAÇÕES

Dimensão	Sistema	Desdobramentos	Disciplinas				Séries/Ano									Periodicidade	Representati- vidade		
			LP	CN	MAT	Alfa				Ensino Funda- mental			Ensino Médio					Meses	Amostrai / Censitária
						1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	1º	2º	3º		
Federal	SAEB		◆		◆													24	Amostrai
		Prova Brasil	◆		◆													24	Censitária
Estadual	SIMAVE	PROEB -	◆		◆		◆	◆	◆					◆				12	Censitária
		PROALFA																	
	SPAECE	SPAECENET	◆		◆		◆		◆					◆	◆	◆	◆	12	Censitária
	SAERJ	SAERJINHO	◆		◆				◆					◆		◆		12	Censitária
		SAERJINHO <sup>6</sup>	◆		◆			◆									2	Censitária	
Municipal		Avalia-BH	◆	◆	◆												12	Censitária	

Fonte: Tabela adaptada do texto de Lina Kátia de Oliveira: Disponível em: <[http://www.consed.org.br/imagens/Reunioes\\_2011/sistemas-proprios-de-avaliacao-educacional-caed.pdf](http://www.consed.org.br/imagens/Reunioes_2011/sistemas-proprios-de-avaliacao-educacional-caed.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2012.

6. Para esta avaliação ver nuances no subtítulo SAERJINHO.

Com a verificação de algumas das principais avaliações em larga escala, é possível questionar a necessidade da existência dessa expansão, visto que o SAEB e a Prova Brasil possuem características abrangentes e o Ideb possibilita a mensuração do desenvolvimento da educação no Brasil. Afinal, com a avaliação em larga escala na dimensão federal e as recorrentes identidades nos perfis, formatações e metodologias dos sistemas avaliativos estaduais e federais, o que justificaria a existência daquelas?

A tabela 2 apresenta uma comparação entre as principais características dos sistemas de avaliações e percebe-se seus diferenciais entre inovações e permanências. Nestas não se trata de uma simples repetição, mas do uso de elementos necessários. Isto é, características semelhante não significam uniformização do processo de avaliação, mas uma padronização com capacidade de desdobramentos conforme a necessidade de cada rede.

Fajardo (2011) apresenta algumas justificativas para essas avaliações em escalas regionais e informa que as secretarias de educação desenvolveram suas avaliações a nível estadual para adequar o sistema à sua realidade, conforme características e necessidades de sua rede. As escolas rurais, por exemplo, eram tratadas como amostrais, o que dificultava seu monitoramento. Além disso, com uma periodicidade anual, as intervenções, frente à análise e processamento dos dados, podem ser mais eficientes para a apropriação dos resultados e monitoramento das ações, frente ao prazo dos governos estaduais de quatro anos e dos mandatos em geral das equipes educacionais e gestores. Na prática, as semelhanças das avaliações estaduais e federais permitem a equalização de resultados e projeções para aumentar o desempenho da educação. Assim, as avaliações estaduais não têm um fim em si próprias, mas potencializam, pela apropriação de seus resultados, melhores desempenhos nas avaliações federais em um ciclo virtuoso de alcance das

competências e habilidades mínimas e necessárias dos alunos. Talvez esse seja um dos motivos que possibilita uma melhor qualidade na educação.

## Do institucional ao individual

Convidamos alguns mestrandos do PPGP para discutirem questões relativas ao tema presente nesta revista, a fim de apresentarem suas considerações a respeito dos sistemas de avaliações em seus respectivos estados. Estimulados a opinar sobre avaliação dos sistemas educacionais e autonomia dos entes federados, os alunos produziram textos e responderam perguntas, norteadores do que agora apresentamos. Antônio Elival Pereira<sup>7</sup>, Denise Alesandra Palhares Diniz Moraes<sup>8</sup>, Eliani Brito<sup>9</sup>, Mary Margareth Marinho Resende<sup>10</sup>, Patrícia Valesca Gomes Ferreira<sup>11</sup>, Rosane de Barros Alves Gilson<sup>12</sup>, e apresentam-nos uma rica reflexão a partir de seus relatos.

As redes estaduais do Rio de Janeiro, Ceará e Minas Gerais e a municipal de Belo Horizonte foram o recorte apresentado pelos alunos que falam de diferentes dimensões da gestão educacional desta maneira nos foi possível refletir sobre a implementação e consolidação dos sistemas avaliativos nos estados desses gestores.

Notamos um tópico recorrente na fala de todos os mestrandos: as avaliações em larga escala levaram à busca por bons resultados e incentivaram gestores, analistas e superintendentes a repensarem a estrutura escolar. Esse movimento vem propiciando uma reestruturação no ensino de tal maneira que modifica o processo de ensino-aprendizagem entre professores, por exemplo, de Minas Gerais e seus alunos. Para a mestrandia Patrícia Ferreira, houve um claro *investimento na formação dos gestores com o objetivo de torná-los competentes na interpretação dos resultados das avaliações*, possibilitando, dessa forma, a utilização dos dados para a formação continuada dos professores assim como para a elaboração de políticas públicas por parte dos gestores do sistema. Em outras palavras, é possível, segundo Patrícia Ferreira, perceber que o impacto dos sistemas de avaliação obriga os envolvidos, diretos ou indiretos, a saírem de sua zona de conforto. Rosane de Barros, gestora no Rio de Janeiro, corrobora com esse ponto ao dizer que *os gestores precisam dar respostas à opinião pública e a sua comunidade explicando onde está a falha do sistema e a partir dos resultados estabelecerem estratégias para superar o problema*. Na fala de todos os mestrandos, evidencia-se o quanto as mudanças auxiliaram na conquista de novos e positivos resultados, mostrando que embora o sistema de avaliação em larga escala não seja bem recebido por todos, se bem apropriado em seus resultados, pode gerar significativas transformações na vida dos envolvidos.

A impressão de Antônio Elival Pereira, gestor no Ceará, é que *avaliar é algo que ainda traz muitas dúvidas quanto ao seu efeito positivo ou negativo no*

7. Formação: Letras pela Universidade Estadual do Ceará e especialização em Ensino de Língua Portuguesa pela Universidade Regional do Cariri e em Gestão e Avaliação da Educação Pública pelo Caed/UFJF. Atuação: Em 2007, assumiu a Coordenação da Escola Liceu de Iguatu-Ceará, saindo em dezembro de 2009 para assumir a Escola de Educação Profissional Amélia Figueiredo de Lavor, onde exerce a função de gestor.

8. Formação: Graduada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Atuação: Rede particular de ensino na Educação Infantil. Na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, na regência e coordenação de 2º ciclo e Educação de Jovens e Adultos e, atualmente, na direção da Escola Municipal Carlos Góis.

9. Formação: Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela UFJF. Atuação: professora concursada de matemática da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e atualmente gerente da Gerência de Avaliação de Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte.

10. Formação: Professora, pedagoga, psicanalista. Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela UFJF. Atuação: Trabalha na Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, Gerência Regional Barreiro, com a temática da inclusão das pessoas com deficiência na Escola Regular.

11. Formação: Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela UFJF. Atuação: Analista Educacional e Supervisora Regional na Equipe Pedagógica da SRE de Governador Valadares. Coordena, em nível regional, as avaliações externas (PROEB e PROALFA) e também o PIP - Programa de Intervenção Pedagógica. Trabalha com formação de Professores na UNIUBE - Unidade Governador Valadares (Curso Pedagogia).

12. Formação: Matemática e Física. Especialização em Matemática do Ensino Superior (USS), em Psicopedagogia (USS), em Qualidade da Educação Básica (ONU e UNESCO) e em Gestão Pública (UFJF). Atuação: Trabalha em Barra do Pirai na CRRMPI na Gerência de Ensino - SEEDUC /RJ.

*processo ensino-aprendizagem*. Isso também fica marcado com a fala da mestranda Rosane de Barros. Ao destacar várias dificuldades enfrentadas na administração do Programa Nova Escola, a gestora carioca acentua o quanto a questão da responsabilização pelos resultados pode travar os projetos e assustar os gestores envolvidos. A cobrança chega a um nível tão intenso, segundo a mestranda, que alguns gestores chegam a ser exonerados após a publicação da nota de suas escolas nos meios de comunicação. O clima de apreensão e tensão gerado com a espera dos resultados, ainda segundo os entrevistados, mostra que a avaliação alcança outros efeitos que não apenas os pré-estabelecidos: além de avaliar o desempenho dos alunos, acaba por também avaliar a gestão escolar e a eficiência da escola.

Um aspecto relevante levantado na fala dos gestores refere-se ao trabalho realizado pelas secretarias com o intuito de proporcionar bons resultados através de incentivos.

Todos os alunos entrevistados destacaram uma melhoria significativa nos resultados das avaliações em larga escala. O mestrando Antônio Elival, destaca o quanto o SPAECE convidou os gestores a fazerem uma reflexão a partir dos resultados revelados anualmente, possibilitando, assim, que traçassem ações de melhoria da educação oferecida. Para ele, o sistema de avaliação garante aos gestores uma visão mais ampla e eficaz, direcionada para melhorias e visando a resultados mais comprometidos com a educação. A responsabilização é recebida pelos gestores como um termômetro que avalia a caminhada da escola, destacando quais foram os ganhos e as perdas durante o ano avaliado. Sendo assim, com esse retorno efetivo e anual, podem rever as escolhas feitas e ressignificar a caminhada.

Basta citar como exemplo o relato de experiência trazido pela aluna Denise Moraes diretora da Escola Municipal Carlos Góis, de Belo Horizonte. Situada em um espaço fragilizado pela crescente violência local, reunindo alunos de baixa condição social, a escola apresentou resultado negativo no primeiro ano de avaliação. Só a partir dela foi identificado que “*havia a necessidade de um projeto de intervenção para sanar a defasagem de conteúdo que havíamos detectado*”. Dessa forma, a escola buscou reverter a situação através de um trabalho que envolveu comprometimento, persistência e mudanças. A gestora destaca que, em 2007, após ter acesso ao péssimo resultado alcançado, a escola buscou avaliar cada aluno individualmente e, com isso, foi possível verificar a necessidade da criação de um projeto de intervenção que possibilitasse sanar as defasagens apresentadas por eles. Outro aspecto importante levantado pela mestranda foi a preocupação em garantir um trabalho de maneira contínua, mantendo os professores nos ciclos e eliminando o processo de escalas. Dessa maneira, afirma Denise, o acompanhamento pedagógico se tornaria mais intenso. Além disso, outras decisões foram cruciais para a conquista dos bons resultados nos anos seguintes: os alunos do PIP<sup>13</sup> passaram a ficar em tempo

13 O PIP é um programa desenvolvido pela Secretaria de Educação de Minas Gerais que busca propor intervenções nos projetos pedagógicos das escolas estaduais mineiras. As propostas são desenvolvidas por profissionais especializados da SEE em conjunto com os professores e demais profissionais da educação do colégio, o que possibilita que adaptações no plano pedagógico sejam feitas de acordo com as necessidades locais. Existente desde 2007, o Programa de Intervenção Pedagógica é um dos responsáveis pelos avanços conquistados pela educação de Minas nas avaliações nacionais e estaduais. In: Secretaria de Estado de Educação. s/d. Guia para Organização do Plano de Intervenção Pedagógica. SEE/MG. 2007.

integral na escola e esta passou a oferecer-lhes todas as refeições, chegando, em 2011, a implementar o Programa Escola Integrada<sup>14</sup>. Denise demonstra tudo isso claramente a partir da dimensão escolar. Todavia, Mary Resende e Eliani Brito, também da Secretaria Municipal de Belo Horizonte, mostram uma *atenção especial* da Secretaria de Educação, no intuito de ajudar no planejamento, estabelecimento da rotina e de uma organização propícia para a aprendizagem do primeiro ciclo do Ensino Fundamental, além da implementação preferencial de todos os programas desenvolvidos pela Secretaria, sendo alguns citados por Denise Moraes nesse processo de melhoria da educação pública. Com essas e outras mudanças implementadas na rotina escolar, a EM Carlos Góis conseguiu conquistar no PROALFA, no IDEB e no Avalia-BH resultados crescentes e cada vez mais estimulantes.

Segundo Patrícia Ferreira, analista da SRE de Minas Gerais, a leitura dos resultados, quando não adequada, se perde em comparações e processos de ranqueamento entre as regionais e escolas, o que acaba por dificultar o entendimento de que o resultado de cada regional e/ou escola deve ser comparada em relação a ela mesma ou em seu contexto específico. A mestrandia afirma que *percebo que muitas escolas não se apropriam desses resultados, deixando de integrá-los a sua prática pedagógica. Observamos que muitos gestores pouco se envolvem, preocupando-se apenas com os resultados finais sem compreender qual o significado que os números apresentados têm para o processo de ensino e aprendizagem de suas escolas. Sem conhecer, como intervir?*

De acordo com Antônio Elival Pereira, os 20 anos em que o SPAECE é aplicado no Ceará serviram para construir um panorama importante da educação no estado e todas as alterações sofridas pelo sistema foram feitas de forma a viabilizar e melhorar seu método de aplicação. Dessa maneira, podemos ver o quanto o sistema é flexível e se adequa ao meio em que é aplicado, possibilitando uma análise focada em considerar também as especificidades das pessoas envolvidas na avaliação.

Dentre os resultados positivos gerados com a aplicação das avaliações externas, Patrícia Ferreira, de Minas Gerais, destaca a possibilidade de se monitorar a evolução dos alunos das escolas públicas no Brasil, a oportunidade oferecida aos professores de reavaliarem sua prática de ensino e, finalmente, o reconhecimento por parte dos gestores da necessidade de investir na formação continuada dos professores e na elaboração de políticas públicas. Mary Resende e Eliani Brito, citando o documento *Panorama da Educação Municipal* da SMED/BH, concordam com a necessidade de desenvolvimento de um sistema de monitoramento para qualificar os processos de avaliação e planejamento tanto da escola quanto das gerências centrais e regionais, tendo como foco o desempenho escolar.

14 O Programa Escola Integrada é uma proposta de ampliação da jornada educativa que visa a contribuir para a melhoria da qualidade da educação, por meio da oferta de atividades diversas, oficinas e cursos, oferecidos em múltiplos espaços da cidade, na própria escola e em espaços no entorno da comunidade escolar (BELO HORIZONTE, 2008). Apud. RESENDE, Mary Magareth Marinho [ET AL]. Escola Integrada: Uma Proposta de Educação Integral. P. 81. In: MELO, Manuel Palácios da Cunha, [et al.]. Casos de Gestão: políticas e situações emblemáticas do cotidiano educacional brasileiro. Juiz de Fora, MG: FADEPE, 2012.

É consenso entre os mestrandos que as alterações no sistema educacional não são feitas a curto prazo e sem uma política que seja eficiente e eficaz. Além disso, todos concordam com um fator muito relevante: em virtude dos resultados e conscientes da importância dos sistemas avaliativos, muitas escolas têm se mobilizado e buscado repensar o projeto pedagógico e as práticas de gestão, focando ainda mais o processo de aprendizagem e a superação do fracasso escolar. Oferecer uma educação pública de qualidade deve ser o foco de todas as escolas e os sistemas de avaliações, na visão dos seis (6) mestrandos aqui elencados, tem propiciado um contínuo e transformador exercício de ações e monitoramentos, a fim de garantir e potencializar esse papel.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. s/d. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *INEP*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. s/d. Índice de Desenvolvimento da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *IDEB-INEP*. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

CEARÁ. Secretaria de Estado de Educação. *SPAECE*. s/d. Disponível em <<http://www.spaece.caedufjf.net/spaece-inst/>> Acesso em: 12 set. 2012.

PONTES, L. A. F. *Avaliação e Indicadores Educacionais e Política Públicas e Escola* / Marcus Vinícius David...[et al.]. 124p. - (Coleção gestão e avaliação da educação pública; v.2). Editora UFJF – 2012.

MELO, Manuel Palácios da Cunha et al. *Casos de Gestão: políticas e situações emblemáticas do cotidiano educacional brasileiro*. Juiz de Fora, MG: FADEPE, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. s/d. *SIMAVE*. Disponível em:<<http://www.simave.caedufjf.net/simave/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. s/d. *PROALFA*. Disponível em: <<http://www.simave.caedufjf.net/simave/proalfa/home.faces>> Acesso em: 12 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. s/d. *PROEB*. Disponível em: <<http://www.simave.caedufjf.net/simave/proeb/home.faces>>. Acesso em: 12 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. s/d. *Guia para Organização do Plano de Intervenção Pedagógica*. SEE/MG, 2007.

OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita. *Sistemas próprios de avaliação educacional*. < Disponível em: [http://www.consed.org.br/images/Reunioes\\_2011/sistemas-proprios-de-avaliacao-educacional-caed.pdf](http://www.consed.org.br/images/Reunioes_2011/sistemas-proprios-de-avaliacao-educacional-caed.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. s/d. *AVALIA-BH*. Disponível em: <http://www.avaliabh.caedufjf.net/diagnosticabh/>. Acesso em: 12 set. 2012.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação. s/d. *SAERJ*. Disponível em: <<http://www.saerj.org.br/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação. s/d. *SAERJINHO*. Disponível em: <<http://www.saerjinho.org.br/>>. Acesso em: 12 set. 2012.