



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Eduardo Soares de Lara

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: HISTÓRIA E
INFLUÊNCIAS**

Florianópolis - SC
2023

Eduardo Soares de Lara

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: HISTÓRIA E
INFLUÊNCIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Licenciado em Ciências Sociais.

Orientador(a): Prof. Dr, Rodolfo Palazzo Dias

Florianópolis – SC

2023

Soares de Lara, Eduardo

Avaliação em larga escala da educação básica : História e influências / Eduardo Soares de Lara ; orientador, Rodolfo Palazzo Dias, 2023.

49 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em Ciências Sociais, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. Sistema Nacional de Avaliação. 3. Educação Básica. 4. Avaliação Educacional. 5. Mensuração. I. Palazzo Dias, Rodolfo . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Eduardo Soares de Lara

AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: HISTÓRIA E INFLUÊNCIAS

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Licenciatura e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais.

Florianópolis, 04 de maio de 2023.

Prof. Dr. Rodrigo da Rosa Bordignon
Coordenação do Curso

Banca examinadora

Prof. Dr. Rodolfo Palazzo Dias
Orientador(a)

Profa. Dra. Jocemara Triches
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Rodrigo da Rosa Bordignon
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis – SC, 2023.

Dedicado com muito amor
para minha mãe e meu pai.

AGRADECIMENTOS

Minha relação com as Ciências Sociais, desde a conclusão da pesquisa que conferiu meu título de bacharel, é marcada por um profundo conflito pessoal. Em parte, o maior desestímulo para persistir teve como fonte o clima social de quase inquisição que estigmatizou o fazer sociológico como mera doutrinação ideológica durante os últimos anos.

Disciplina imprescindível para uma formação cidadã e elevação do senso crítico, que conduziria os estudantes a transcender o senso comum por meio de conhecimentos mais rigorosos e precisos sobre as sociedades e suas ferramentas, a sociologia teve seus componentes curriculares obrigatórios ceifados do Ensino Médio pelo capricho daqueles que não compreendem o papel das ideias e dos pensamentos no desenvolvimento de uma sociedade.

Se não bastasse, o período pandêmico foi outro momento desafiador em que vivenciei o apagar das poucas relações que ainda mantinha com nossa Universidade Federal de Santa Catarina e o departamento de Ciências Sociais.

Não tenho dúvidas de que este trabalho é fruto da resistência e esperança que moveram o país em 2022. Dois elementos decisivos para recuperar o entusiasmo em concluir esta licenciatura e voltar a almejar o reencontro com o espaço escolar.

Além disso, faz-se necessário reconhecer que uma caminhada acadêmica não é um percurso solitário. Por isso agradeço o amor, o carinho, incentivo e todas as oportunidades que minha mãe Ivanir Fidelis e meu pai Ademir Soares de Lara ofereceram ao longo desses anos, apoiando e incentivando meus sonhos.

Destaco também o entusiasmo e competência do meu orientador, professor Rodolfo Palazzo Dias, que desde nossa primeira conversa ofereceu suas observações e experiência para a completa realização deste trabalho, assim como ao professor Ary Cesar Minella, fonte permanente de exemplo de intelectual e acadêmico.

Retribuo também a amizade e estímulo recebidos de muitos amigos, entre eles meu irmão Paulo Cesar, Simone Fraga e Rui de Oliveira, pelo prazer de compartilhar grandes momentos da vida, aos colegas do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito e aos queridos Josemael, Ana e Raphael, por essa amizade tão especial.

Por último, gostaria de dedicar este trabalho ao educador Paulo Freire, fazendo uma singela homenagem e trazendo para estes agradecimentos uma de suas poderosas reflexões, presente em seu livro *Pedagogia da Autonomia*, em que diz: “Sou professor contra a ordem

capitalista vigente, que inventou esta aberração: a miséria na fartura. Sou professor contra o desengano que me consome e imobiliza. Sou professor a favor da boniteza de minha própria prática, boniteza que dela some se não cuida do saber que devo ensinar, se não brigo por este saber, se não luto pelas condições materiais necessárias, sem as quais meu corpo, descuidado, corre o risco de se amofinar e de já não ser o testemunho que deve ser de lutador pertinaz, que cansa, mas não desiste” (FREIRE, 2019, p. 100).

“[...] sendo o conhecer uma faculdade de espécie e de âmbito determinados, sem uma determinação mais exata de sua natureza e de seus limites, há o risco de alcançar as nuvens do erro em lugar do céu da verdade” (HEGEL, 1992, p. 63).

RESUMO

Com o objetivo de ampliar o entendimento acerca dos programas de avaliação da educação em larga escala, o presente trabalho busca examinar diversos aspectos relacionados à trajetória histórica das iniciativas de mensuração utilizadas para avaliar o desempenho das políticas educacionais e que tiveram papel crucial no desenvolvimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil. Para tanto, empregou-se o esforço de uma pesquisa bibliográfica, com o propósito de identificar as primeiras práticas avaliativas, originadas nos Estados Unidos e na Inglaterra durante o século XIX, assim como evidenciar os modelos adotados, os impactos e as influências observadas no contexto nacional brasileiro desde as primeiras iniciativas em 1930 até o ano de 2014. Dessa forma, além de explorar e identificar alguns dos atores, marcos legais e institucionais envolvidos, o estudo lança luz sobre as ideias motivadoras e os valores ideológicos que permeiam e moldam os sistemas de avaliação e a educação oferecida no país. Dando particular ênfase à introdução de elementos e práticas provenientes da lógica empresarial no processo avaliativo.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; Avaliação Educacional; Programas de Avaliação Educacional; Mensuração; Qualidade Educacional.

ABSTRACT

With the aim of enhancing understanding regarding large-scale education assessment programs, the present study seeks to examine various aspects related to the historical trajectory of measurement initiatives used to evaluate educational policy performance, which played a crucial role in the development of the National System for the Assessment of Basic Education in Brazil. To achieve this, a bibliographic research approach was employed, aiming to identify the initial evaluative practices originating in the United States and England during the 19th century, as well as to highlight the adopted models, impacts, and influences observed within the Brazilian national context from the early initiatives in 1930 until 2014. Thus, in addition to exploring and identifying some of the actors, legal frameworks, and institutional factors involved, the study sheds light on the motivating ideas and ideological values that permeate and shape the assessment systems and the education provided in the country, with particular emphasis on the introduction of elements and practices derived from the business logic in the evaluation process.

Keywords: National System for the Assessment of Basic Education; Educational Assessment; Educational Assessment Programs; Measurement; Educational Quality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O aparelho avaliativo da educação básica no Brasil (1981-2011).....42

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 – Desenvolvimento histórico da avaliação.....	24
Quadro 2 – Fases de implantação e desenvolvimento das iniciativas nacionais de avaliação da educação básica no Brasil entre 1980 e 2014.	37

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO	18
1.1 IDEIAS PERCURSORAS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL MODERNA	18
1.1.1 O desenvolvimento da avaliação educacional nos Estados Unidos	19
1.1.2 A avaliação educacional no contexto da Inglaterra	22
1.2 FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EM LARGA ESCALA.....	23
2. ESTRUTURAÇÃO DO APARELHO AVALIATIVO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NACIONAL	29
2.1 RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS E OS PRIMEIROS ESTUDOS AVALIATIVOS ESPARSOS NO BRASIL	29
2.2 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU.....	33
2.3 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	34
2.3.1 Componentes da avaliação: ANEB, ANRES, ANA e IDEB.....	38
2.3.2 O Brasil no contexto das avaliações internacionais: PISA.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

A escola se tornou uma instituição central no que diz respeito à experiência formativa dos indivíduos na sociedade contemporânea, onde, em algum momento da vida, somos submetidos ao processo formal de instrução daquilo que se entende por educação moderna. Todavia, deslembramos o quanto tardou para que surgisse um modelo concebido na universalização do ensino¹, o que, no caso brasileiro, é marcado pelo compromisso tardio do Estado associado ao moroso processo de consolidação da democracia e cidadania².

Quando analisado o contexto em que se desenvolveu os sistemas educacionais modernos, fica explícito de que estes se alteram para atender às demandas oriundas do modo capitalista de produção. Assim, a universalização desses sistemas encontra-se profundamente interligados com o processo de industrialização e expansão das cidades, que demandaram a criação de redes de ensino capazes de ofertar um conhecimento voltado à formação de força de trabalho instruída e hábil. Como expõe István Mészáros (2008), a incorrigível lógica do capital e seu impacto sobre a educação condiciona a escola a reafirmar e reproduzir as concepções da sociedade mercantil. Fato esse evidenciado nos constantes discursos reformadores que invocam a necessidade da escola se transformar e modernizar para adequar-se às exigências do mercado (FREITAS, 2018).

Pressionada pelas demandas e interesses do capital, assim como pela alegação de escassez de recursos dos orçamentos públicos, a escola pública tornou-se mercadoria, cada vez mais refém da lógica empresarial, abrigando estruturas, desenvolvendo processos e resultados advindos do modelo econômico. Ações aparentemente sem relação, mas que se articulam em uma engenharia de alinhamento.

Estes mecanismos estão em uma dinâmica: bases nacionais curriculares (tanto relativas ao que se deve ser ensinado aos estudantes nas escolas quanto relativas à formação dos profissionais da educação) fornecem as competências e habilidades para “padronizar” o ensino e a aprendizagem; os testes (usualmente censitários) cobram a aprendizagem especificada pela base e fornecem, por sua vez, elementos para inserir as escolas em um sistema meritocrático de prestação de contas (*accountability*) de seu trabalho, alimentando a competição entre escolas e professores. Neste processo, as escolas que “falham” nas metas ficam vulneráveis à privatização (FREITAS, 2018, p. 80).

¹ No Brasil, até 1960, era comum que as vagas dos estabelecimentos públicos de ensino fossem disputadas através de exames de seleção, limitando o acesso para aqueles oriundos quase que exclusivamente das classes médias e alta da sociedade.

² Foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) que a educação é inserida no rol dos direitos sociais e que se assume pela primeira vez um claro compromisso pela erradicação do analfabetismo e com a universalização da educação básica.

À vista dessas ponderações iniciais e centrado sobre a temática das políticas de avaliação educacional, mais especificamente no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico brasileiro, esta investigação busca estudar o fenômeno avaliativo tal como se faz com o fenômeno educativo, em uma perspectiva sociológica (LÜDKE, 2013a; 2013b). Vale destacar que o interesse por essa temática teve origem no âmbito de conclusão de uma especialização, na qual o autor procurou compreender como se constituiu a política de avaliação institucional do ensino superior brasileiro³, identificando que diversos atores da sociedade civil e governamental desprendem atenção e interesse em questões relacionadas à qualidade e processos avaliativos nas instituições educacionais.

No entanto, como salienta Davok (2007), a qualidade não possui uma delimitação semântica precisa, pois implica a ideia de comparação e explicitação de juízo sobre valor e mérito.

A expressão “qualidade em educação”, no marco dos sistemas educacionais, admite uma variedade de interpretações dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade. Uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares; como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica ou literária; ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo; ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social (DAVOK, 2007, p. 506).

Observa-se que a pluralidade conceitual que envolve o termo "qualidade" tem sido utilizada para justificar inúmeras políticas e reformas nos sistemas de ensino ao redor do mundo. Por isso, é importante desenvolver uma percepção crítica, uma vez que as definições de qualidade nunca são neutras ou inocentes, mas sim se referem a equilíbrios de poder dentro do campo educacional entre os diversos atores sociais. Portanto, para entender as possibilidades que os instrumentos de avaliação institucional oferecem para o conjunto do campo educacional, faz-se necessário conhecer aspectos do quadro histórico que emerge sua prática.

Valendo-se de pesquisa bibliográfica sobre o tema, o presente trabalho partiu de duas fontes primordiais para uma melhor contextualização e visão geral acerca do atual estado do conhecimento da avaliação educacional. A primeira delas foi o Programa de Pós-Graduação

³ LARA, Eduardo Soares de. Histórico e elementos constitutivos da avaliação institucional no ensino superior brasileiro.

em Métodos e Gestão em Avaliação – PPGMGA⁴ da Universidade Federal de Santa Catarina, que, através da disciplina Avaliação e Indicadores Educacionais, possibilitou, de maneira sistemática, uma primeira aproximação sobre os principais tópicos que compõem as avaliações educacionais em larga escala. A segunda fonte relevante foi o periódico Estudos em Avaliação Educacional⁵, mantido pela Fundação Carlos Chagas, que reúne em seu banco de dados uma rica bibliografia que possibilitou uma visão sobre como a avaliação foi sendo trabalhada ao longo dos anos no ambiente acadêmico.

Organizado em dois capítulos, o primeiro apresenta historicamente como se desenvolveram os fundamentos e objetivos das avaliações educacionais em larga escala. Especialmente no que diz respeito às primeiras práticas de mensuração produzidas no início do século XIX nos Estados Unidos e na Inglaterra, passando para os anos de 1940, quando o tema da avaliação educacional despertou interesse de educadores e pesquisadores, particularmente influenciados pela perspectiva do *accountability* de Ralph Tyler e posteriormente na década de 1960 com estudos de autores como Cronbach, Scriven, Stake e Stufflebeam.

No segundo capítulo, com foco na educação básica e no contexto brasileiro, busca-se resgatar o processo de estruturação do aparelho avaliativo, que vai ter na sua forma mais acabada o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Além disso, cabe destacar que, nos dois capítulos, dentro de uma perspectiva crítica, pretendeu-se analisar como ocorreu a difusão das práticas avaliativas a partir da atuação da lógica empresarial e de organismos internacionais, seja por meio de consenso ou constrangimento aos processos decisórios das políticas governamentais. Dessa forma, além dos personagens, marcos legais e institucionais que remetem o desenvolvimento dos programas de avaliação educacional em larga escala, o trabalho espera dar maior clareza sobre as ideias motivadoras e valores ideológicos que permeiam as políticas que moldam a educação oferecida no país.

⁴ “O PPGMGA iniciou suas atividades em 2012 e atua na área de concentração que dá nome ao curso. O mesmo caracteriza-se pela interdisciplinaridade, envolvendo áreas de Ciências Exatas, Sociais e Humanas, promovendo a pesquisa e o desenvolvimento de metodologias em avaliação, com base em métodos quantitativos, visando o aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento, planejamento, execução, aplicação de instrumentos, coleta e análise de dados”. Mais informações podem ser obtidas em: <https://ppgmga.posgrad.ufsc.br/>

⁵ Criada em 1990, publica trabalhos relacionados com a avaliação educacional e a análise de políticas e programas que dialogam com a avaliação ou venham subsidiar estudos avaliativos. A revista pode ser acessada através do link: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/index>

1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO

Parece razoável afirmar que, enquanto seres humanos, sempre estivemos empenhados em algum tipo de operação relacionada à mensuração⁶ e avaliação da vida. Um esforço constante, muitas vezes imperceptível, na intenção de determinar, reconhecer grandezas, valores e importâncias.

Essa característica primordial, que evidencia a abordagem racional da nossa existência, pode ser facilmente encontrada em vestígios da história que ilustram exemplos da vida tribal, em que adolescentes são submetidos a provas de iniciação e passagem para vida adulta, ou na evolução de ferramentas de caça, como também nas técnicas de domesticação da natureza. Os jovens espartanos, por exemplo, eram submetidos a duras provas atléticas na tentativa de provar sua resistência à fadiga, fome, sede, calor, frio e à dor. Em Atenas o filósofo Sócrates submetia seus discípulos a um exaustivo e preciso inquérito oral⁷, considerado como uma das primeiras práticas de avaliação seletiva. Autores como Popham (1983) e Fernández (2008) recordam que a mais de quatro mil anos o Império chinês já realizava exames de avaliação para selecionar candidatos para o quadro de serviço público. Já entre os séculos V e XV, no período da Idade Média, temos o exemplo do método dogmático⁸ que estabeleceu, em termos avaliativos, que a repetição integral do que se ouvia ou lia era a prova mais convincente do saber (POPHAM, 1983).

1.1 IDEIAS PERCURSORAS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL MODERNA

Para compreender a evolução histórica da avaliação educacional na perspectiva atual, é necessário analisar as primeiras práticas de mensuração voltadas para discutir a eficácia dos

⁶ Noll (1975) afirma que ao entrar em contato com outros indivíduos e dar início as relações de trocas e repartições, os seres humanos provavelmente imaginaram padrões grosseiros de medida para permuta ou para as primeiras vestimentas, utensílios de defesa e para abrigo. Ao longo da história desenvolvemos sistemas cada vez mais complexos e precisos para dar conta por exemplo da construção das pirâmides do Egito, ou as estradas, pontes, edifícios, arcos e monumentos deixados pelos gregos e romanos.

⁷ A maiêutica socrática está estreitamente relacionada à ideia de avaliação, pois seu objetivo é ajudar que as pessoas cheguem a sua própria compreensão sobre as coisas. O método também tem sido entendido como uma forma de autoavaliação, uma vez que os indivíduos são velados a questionarem seus próprios pensamentos e ideias ao invés de simplesmente aceitá-los sem ressalvas.

⁸ O ensino era baseado na autoridade religiosa, fazendo da atenção e da memória os agrupamentos operatórios de pensamento mais valorizados nas escolas e universidades da época (POPHAM, 1983).

programas sociais no início do século XIX durante as transformações estruturais decorrentes da Revolução Industrial, que ocorreram tanto nos Estados Unidos quanto na Inglaterra.

1.1.1 O desenvolvimento da avaliação educacional nos Estados Unidos

O primeiro registro de avaliação educacional encontra-se datado no ano de 1845, quando Horace Mann⁹, então nomeado secretário da *Masachusetts State Board of Education*, realizou a primeira prática formal de coleta de dados voltados para a fundamentação de decisões das políticas públicas educacionais e que ficou conhecida como Levantamento de Boston, onde os resultados revelaram uma grande desigualdade entre escolas e uma profunda defasagem de aprendizagem entre os estudantes (NOLL, 1975).

Cinquenta anos depois, teve início o que é considerada a primeira avaliação em larga escala, empreendida por Joseph Mayer Rice¹⁰. A partir da avaliação de 16.000 alunos, buscou-se verificar em diferentes unidades educacionais qual era a influência do tempo dedicado aos exercícios escolares no processo de alfabetização. Na ocasião, “o resultado demonstrou uma grande variação de classe para classe, escola para escola, de cidade para cidade, independente de fatores como o tempo dedicado ao estudo, a localização da escola e a eficiência do professor” (NOLL, 1975, p. 22).

Entre os anos 1915 e 1945, período que engloba as duas grandes guerras mundiais, foram estabelecidas algumas das técnicas e princípios básicos da mensuração com a psicologia. Noll (1975) destaca que o período em questão proporcionou também a circulação das primeiras publicações relevantes sobre o tema, além do desenvolvimento de testes de levantamento de personalidade e aptidão. Alguns desses testes, como os *Army Alpha* e *Army Beta*, foram desenvolvidos para uso militar a pedido do Departamento de Guerra dos Estados Unidos e são considerados como uma das primeiras tentativas de avaliar a inteligência em casa de uma população e tiveram influência significativa no campo da avaliação psicológica e na compreensão da inteligência humana. O período em questão também engloba o movimento de orientação, cujo enfoque se concentrou nos testes de orientação educacional e vocacional, e

⁹ Reformador educacional, abolicionista e político dos Estados Unidos que viveu entre 1796 e 1859, conhecido por seu compromisso em prover a educação pública e serviços desempenhados como secretário do Conselho Estadual de Educação de Massachusetts.

¹⁰ Viveu entre 1857 e 1934, foi médico e um dos primeiros defensores da educação progressiva nos Estados Unidos. É reconhecido por ser um dos primeiros a trazer a necessidade de uma ampla reforma escolar e por lançar as bases empíricas das pesquisas educacionais no país (NOLL, 1975).

que desde 1920 buscou estabelecer programas vocacionais para a agricultura, comércio, indústria e economia doméstica por parte do governo (NOLL, 1975).

Considerado um dos principais fundadores da avaliação educacional moderna, Ralph W. Tyler¹¹ desenvolveu entre 1930 e 1945 um modelo de avaliação baseado no processo de estabelecer uma comparação entre desempenhos e a concretização de objetivos instrucionais pré-definidos.

A sua ação foi bastante ampla, influenciando na educação em geral, especialmente em assuntos ligados à teoria, à construção e à implementação de currículos, que procurou conceituar como um conjunto de experiências educacionais diversificadas que deveriam ser planejadas de forma a levar os alunos à concretização de determinados objetivos. A avaliação educacional, cujo termo foi por ele criado, objetivaria que professores aprimorassem seus cursos e os instrumentos de medida pudessem verificar a congruência entre os conteúdos curriculares e as capacidades desenvolvidas (VIANNA, 1995, p. 10).

Sua obra teve grande impacto sobre a teoria e a prática da avaliação educacional e influenciou decisivamente alguns dos principais modelos, estabelecendo assim os fundamentos que permitiram o avanço das experiências práticas, bem como a melhoria dos métodos e estratégias utilizadas pelos avaliadores até então.

Tyler (1942), há vários decênios, estabeleceu uma linha de abordagem, hoje clássica, que merece ser analisada e debatida amplamente, numa perspectiva crítica. Assim, a avaliação objetivaria, em primeiro lugar, verificar, periodicamente, a eficiência de uma instituição como agente promotora da educação. A avaliação, portanto, propicia elementos para uma crítica institucional, uma discussão sobre a sua atuação, um debate sobre os seus próprios fundamentos teóricos, que orientam o processo educativo. A coleta de elementos através da avaliação permitiria, pois, aprimorar o programa institucional, reformulando-o naquilo em que fosse deficiente ou inoperante, na concepção de Tyler (VIANNA, 1982, p. 64).

No modelo teórico proposto por Tyler, a educação é concebida como um processo no qual é necessário distinguir os objetivos, as experiências de aprendizagem e os exames de desempenho, fazendo da avaliação um exame de verificação para determinar se os objetivos desejados foram alcançados ou não.

Profundamente marcada por graves problemas econômicos e sociais, como o racismo e o segregacionismo, além da crescente insatisfação com a educação pública dirigida contra o

¹¹ Educador e psicólogo americano (1902-1994) conhecido por sua contribuição à avaliação educacional e à teoria do currículo. Professor de várias universidades, incluindo a de Chicago e de Berkeley, foi também o primeiro diretor da Divisão de Avaliação da Fundação Ford, onde desenvolveu uma abordagem para avaliar programas educacionais baseada em objetivos.

“ajustamento para a vida” e a educação “progressiva”, o período pós-guerra¹² vai resultar em esforços para a criação daquelas que foram as primeiras instituições de testagem e de avaliação educacional (POPHAM, 1983). Podemos destacar o *Educational Testing Service* – ETS em 1947, por inspiração de vários educadores, entre eles Tyler, e que influenciaria decisivamente no desenvolvimento de testes padronizados e amplos programas de avaliação como o *National Assessment of Educational Progress* – NAEP e o *International Assessment of Educational Progress* – IAEP (VIANNA, 1995).

A partir da década de 1960 a literatura especializada em avaliação educacional cresce substancialmente nos Estados Unidos, abrindo caminho para novos tipos de posicionamentos teóricos e novas propostas avaliativas que tornaram o campo da avaliação cada vez mais complexo e desenvolvido. Com o apoio do governo, grandes projetos surgem e as universidades começaram a se preocupar com a formação específica de recursos humanos efetivamente qualificados para o trabalho prático do avaliador e que na prática foi decisivo para fazer surgir toda uma nova geração de especialistas. Entre os novos expoentes, segundo Vianna (1982), destacam-se Lee J. Cronbach¹³ que a partir de seu artigo intitulado *Course improvement through evaluation* publicado no ano de 1963 ofereceu um conjunto de ideias altamente provocadoras de grande impacto e que mais tarde abriria espaço para um conjunto de trabalhos que reformulariam a prática avaliativa, além de nomes como M. Scriven¹⁴, R. Stake¹⁵ e D. Stufflebeam¹⁶.

A avaliação, no seu sentido mais amplo, pode ser definido como um processo que visa à coleta e ao uso de informações que permitam tomar decisões sobre um programa educacional. A avaliação, portanto, segundo Cronbach (1963), deve ser entendida como uma atividade diversificada, que exige a tomada de diversos tipos de decisões e o uso de uma grande variedade de informações. A avaliação com vistas ao aprimoramento de currículos não deve ser confundida, como muitos o

¹² É importante destacar o contexto da guerra fria no desenvolvimento da avaliação educacional nos Estados Unidos. “Quando o primeiro sinal de satélite circulando a Terra foi colocado lá por outra nação, os ataques à escola tornaram-se venenosos. Os americanos não estavam acostumados a serem os segundos no que quer que fosse. O sistema escolar público historicamente havia recebido crédito pelo sucesso da nação, e agora iria receber sua parte da culpa. Nos anos cinquenta, vimos o governo instituir importantes projetos de desenvolvimento do currículo, particularmente em Ciências (satélites são construídos por cientistas), num esforço por melhorar a qualidade dos programas escolares nesse campo” (POPHAM, 1983, p. 04).

¹³ Foi psicólogo educacional e estatístico, viveu entre 1916 e 2001 e ficou conhecido pelo desenvolvimento de técnicas de testagem, como a análise de itens e a construção de testes.

¹⁴ Michael Scriven (1934 -) é conhecido por sua pesquisa em avaliação educacional e é o criador do conceito de avaliação formativa.

¹⁵ Robert Stake (1927-2016) desenvolveu pesquisas sobre avaliação educacional baseada em estudos de caso.

¹⁶ Daniel Stufflebeam (1921-2013) é conhecido por suas pesquisas em avaliação educacional e por ser o criador do sistema de avaliação CIPP – *Context, Input, Process e Product*.

fazer, com a construção de instrumentos de medidas e a obtenção de escores fidedignos, processos que, eventualmente, podem entrar no contexto da avaliação, mas que não são indispensáveis para que ela possa atingir os seus objetivos (VIANNA, 1982, p. 66).

É perceptível que a avaliação educacional nos Estados Unidos possui uma tradição de quase dois séculos, mas foi a partir da década de 1960 que o seu momento mais intenso ocorreu. A prática generalizada da avaliação nesse país mostrou a inadequação de muitos instrumentos e estratégias utilizadas, o que levou ao surgimento de novas teorias sobre avaliação e a um trabalho de reformulação da prática, sendo que, a partir dos anos 70, a avaliação educacional tornou-se um campo profissional definido, exigindo cada vez mais uma especialização aprofundada. Além disso, surgiram importantes revistas especializadas, que permitiram a disseminação de novas ideias e a divulgação de importantes estudos, associando avaliação e políticas públicas, avaliação e planejamento, entre outras.

1.1.2 A avaliação educacional no contexto da Inglaterra

Nomes como Francis Galton¹⁷ (1822-1911), Karl Pearson (1857-1936), Charles Spearman (1863-1945) e Cyril Burt (1883-1971) são lembrados como aqueles que contribuíram para o desenvolvimento da psicometria e medidas voltadas ao rendimento escolar na Inglaterra.

Somente em meados do século XIX é que o campo da avaliação educacional vai se desenvolver¹⁸ como elemento indiscutivelmente essencial para se alcançar a chamada eficiência nacional (VIANNA, 1995). Um esforço que ficou evidente no contexto do pós-guerra e a necessidade de reconstrução da Europa como um todo, onde as ideias do economista John Maynard Keynes passariam a ter relevante impacto no desenho das políticas públicas do país, despertando uma preocupação especial para com os problemas relativos à qualidade das escolas e sua relação com a formação de força de trabalho tecnicamente qualificada pelo processo educacional.

Uma das iniciativas que marcaram esse período foi o projeto de pesquisa educacional financiado pela Fundação Nuffield a partir de 1962. O Projeto Nuffield ficou conhecido por

¹⁷ Galton é considerado o fundador da psicometria e do conceito de eugenia. Em seus trabalhos desenvolveu e aplicou métodos estatísticos para o estudo das diferenças entre traços físicos, mentais e sociais dos indivíduos. Através de testes de inteligência buscava selecionar homens e mulheres destinados à reprodução seletiva, promovendo assim um conjunto de ideias que reafirmassem o senso de superioridade eurocêntrico (NOLL, 1975).

¹⁸ Assim como nos Estados Unidos, as primeiras experiências estiveram intimamente interligadas aos métodos estatísticos e ampla utilização das técnicas de *survey*.

seu enfoque em desenvolver novos materiais e métodos de ensino para educação secundária além de sua abordagem interdisciplinar, que buscava integrar diferentes disciplinas para melhorar a compreensão dos estudantes sobre os assuntos. Em 1964 cria-se a *National Foundation for Educational Research*, organização de pesquisa educacional voltada a reunir evidências e realizar pesquisas para informar e desenvolver a política educacional e os serviços escolares. No mesmo ano, a entidade realizou um processo de avaliação baseado em testes e questionários, a fim de obter dados psicométricos e sociométricos, que apesar da pouca repercussão dos resultados, foi segundo Vianna (1995, p. 15), capaz de evidenciar a “coexistência do quantitativo e do qualitativo no contexto educacional inglês”.

Outra instituição que contribuiu para o desenvolvimento da avaliação educacional inglesa foi a *School Council*, criada em 1964 em parceria com governo, escolas e universidades. Em 1966 a mesma desenvolveu estudos avaliativos focado no aprendizado de ciências e matemática realizados pelos Projetos Nuffield.

De modo geral, avaliação educacional inglesa, que incluiu tanto a avaliação de programas quanto a avaliação do rendimento escolar é uma temática altamente controversa, com tendências que frequentemente se opõem à avaliação somativa e se concentram mais em avaliações individuais. Além disso, como lembra Vianna (1995), as políticas de avaliação também entram em conflito com um dos valores fundamentais da educação inglesa, que é a autonomia dos professores.

1.2 FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EM LARGA ESCALA

A avaliação é hoje uma base fundamental do conhecimento, pois permite a formação de opiniões que geram uma tomada de decisões fundamentada sobre os mais amplos aspectos da vida humana. Não por menos, ao longo do seu processo histórico social, o campo avaliativo foi se constituindo de amplas e consagradas subáreas¹⁹ a partir do momento em que estabeleceu conexões que possibilitaram o desenvolvimento de uma linguagem comum e variedade de mecanismos, técnicas e procedimentos, próprios de um campo científico que pode ser chamado de transdisciplinar (SCRIVEN, 2008; FERNANDES, 2013).

Como foi demonstrado anteriormente, o uso da avaliação educacional foi objeto de estudos e reflexões durante vários anos. Tendo seu auge nas décadas de 1960 e 1970, mas que

¹⁹ Scriven (2018) ressalta a avaliação de produtos, avaliação de pessoal, de programas, políticas, propostas e desempenho.

possibilitou tornar-se um campo de pesquisa e investigação amplamente reconhecido, voltado em atender as preocupações de governos em financiar amplos programas educacionais (SCRIVEN, 2008). Entre as preocupações que levaram o progresso da avaliação educacional estão a insatisfação com a educação pública e a desconfiança sobre a correta e eficiente aplicação das verbas destinadas para os sistemas educacionais (POPHAM, 1983).

Assim, notamos claramente que as ressalvas com a educação pública e sua qualidade também passam pelo movimento de *accountability*, que surge na década de 1970 como resposta à crescente preocupação com a transparência e a eficiência na administração pública.

Quadro 1 – Desenvolvimento histórico da avaliação

Período	Características fundamentais
Idade Média	Os exames são introduzidos nos meios universitários com um caráter mais formal (exames orais e públicos, na presença de um tribunal).
Renascimento	Procedimentos seletivos de avaliação continuam a ser utilizados.
Século XVIII	A necessidade de comprovação dos méritos individuais é enfatizada, normas são introduzidas para exames escritos.
Século XIX	Sistemas nacionais de educação são estabelecidos e surgem os diplomas de graduação. Começa a ser utilizadas as primeiras técnicas de avaliação do tipo teste. Ainda não se trata de uma avaliação baseada em uma abordagem teórica, mas sim em instrumentos pouco confiáveis. Há um interesse crescente pela medição científica dos comportamentos humanos. Surge um movimento renovador na metodologia das ciências humanas, assumindo-se o positivismo das ciências naturais.
Século XX	Desenvolve-se uma atividade conhecida como testagem, que é definida pelas seguintes características: <ul style="list-style-type: none"> • Medição e avaliação eram termos

	<p>intercambiáveis, na prática apenas se falava de medição. A avaliação era substituída por uma simples medição.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O objetivo era detectar e estabelecer diferenças individuais, dentro do modelo do traço e atributo que caracterizava as elaborações psicológicas da época. • Os testes de desempenho, sinônimo de avaliação educacional, eram elaborados para estabelecer diferenças individuais. • A utilização dos testes teve uma grande influência do psicodiagnóstico e ofereceu à escola um instrumento definitivo para a quantificação científica do aprendizado e desempenho dos alunos.
--	---

Fonte: FERNÁNDEZ, C. Paúl Torres; et al, 2008, p. 05.

Desde então diferentes escolas de pensamento surgiram na tentativa de definir a avaliação no que concerne à educação²⁰. Alguns nomes também se tornaram figuras expoentes e contribuíram para a formulação de conceitos e modelos, como os exemplos de Michael Scriven, Robert Stake e Daniel Stufflebeam.

Dentre os principais modelos avaliativos, menciona-se o modelo de consecução de metas, associado aos esforços de Ralph W. Tyler, conforme proposto por Popham (1983).

Um modelo de avaliação educacional de consecuições de metas concebe a avaliação principalmente como a determinação do grau no qual as metas de um programa de ensino foram alcançadas. O mais antigo de sua linhagem, o conceito de consecução de metas em avaliação educacional é geralmente associado com os esforços de Ralph W. Tyler, cuja abordagem em avaliação foi expressa no conhecido Estudo dos Oitos Anos desenvolvidos nos anos trinta. Durante sua extensa e ilustre carreira em educação, Tyler tem sempre falado e escrito sobre seu ponto de vista de uma estrutura apropriada para planejar e conduzir avaliações educacionais (POPHAM, 1983, p. 31).

Utilizado para verificar o progresso de um aluno ao longo do tempo e para determinar se ele está preparado para passar para o próximo nível de ensino, os modelos

²⁰ Para Popham (1983, p. 11) “a avaliação educacional sistemática consiste numa estimativa formal do valor dos fenômenos educacionais”.

baseados na consecução de metas têm como característica se concentrar em estabelecer metas claras e mensuráveis. Variações que utilizam esse mesmo modelo são atribuídos a Robert L. Hammond²¹, assim como Newton S. Metfessel e William B. Michael²² (POPHAM, 1983).

Já os chamados modelos de julgamento vão enfatizar os critérios intrínsecos e extrínsecos. Os primeiros aproximam-se dos modelos de atingimento de objetivos e são frequentemente conhecidos como critérios de processo, já os últimos são associados aos efeitos da atividade e são chamados de critérios de produto.

Nestas abordagens o avaliador exerce influência considerável na natureza da avaliação, na medida em que é o julgamento do avaliador que determina quão favorável ou desfavorável se revelará a avaliação. Mas o enfoque específico do julgador do avaliador nos permite subdividir ainda mais esta abordagem da avaliação segundo a atenção principal é dada a critério intrínsecos ou critérios extrínsecos (POPHAM, 1983, p. 34).

Entre as várias abordagens de avaliação educacional que podem ser mais bem descritas como sistemas de julgamento em que é dada atenção fundamental aos critérios extrínsecos foram aqueles propostos por Michael Scriven e Robert E. Stake. No caso de Scriven, o mesmo propôs um sistema para conduzir avaliações educacionais em um artigo de 1967 intitulado *The Countenance of Educational Evaluation*. Devido ao título desse ensaio, a abordagem de avaliação apresentada por Stake é geralmente conhecida por modelo de semblante. Já a concepção de Stake sobre avaliação enfatiza duas operações principais, sendo elas a descrição e o julgamento, expondo a necessidade de um sistema organizado para que possa executar simultaneamente as duas atividades.

Por último temos os modelos de facilitação de decisão que se concentram em fornecer informações precisas e relevantes para ajudar os professores e administradores a tomar decisões educacionais informadas. O modelo inclui uma combinação de avaliações quantitativas e qualitativas, como testes padronizados e relatórios de observação do professor e de acordo com Popham (1983) podemos destacar três sistemas de avaliação baseados no modelo em questão, sendo eles o CIPP, o modelo CEA e o modelo de discrepância.

A avaliação CIPP foi desenvolvida por Daniel Stufflebeam e colegas na década de 1960. Sua sigla significa *Context, Input, Process and Product* e seu modelo apoia-se na exigência de uma avaliação do contexto, da entrada, do processo e produto de um programa.

²¹ HAMMOND, Robert L. Evaluation at the local level. Este ensaio é reproduzido em Worthen e Sanders, Educational evaluation: theory and practice, p. 157-69.

²² METFESSEL, Newton S. & MICHAEL, William B. A paradigm involving multiple criterion measures for the evaluation of the effectiveness of school programs, p. 931-43.

O CIPP é, portanto, uma abordagem voltada para decisões e enfatiza o fornecimento sistemático de informações para a gestão e operação do programa.

Um dos mais conhecidos sistemas de avaliação facilitadores de decisão é o Modelo CIPP. CIPP é uma sigla representando os quatro tipos de avaliação que este modelo identifica, a saber, a avaliação de contexto, a avaliação de input, a avaliação de processo e avaliação de produto. O Modelo CIPP foi criado por Daniel Stufflebeam e Egon Guba. O fato de que ele se tornou bem conhecido, apesar dos nomes fantasiosos de seus criadores, fortemente sugere que a abordagem deve possuir algum mérito. Porque Stufflebeam tem sido mais ativo em aperfeiçoar o Modelo CIPP durante os últimos anos, deveremos usar seus escritos como a fonte principal de nossa análise (POPHAM, 1983, p. 47).

Semelhante ao CIPP encontra-se o modelo CEA, desenvolvido no interior do Centro de Estudos da Avaliação da Universidade da Califórnia, em Los Angeles. A entidade fornece serviços de avaliação abrangentes e tem seu foco na pesquisa e desenvolvimento dedicado à análise e melhoria da prática da avaliação educacional. O modelo proposto pelo CEA dá grande atenção aos critérios de quem toma as decisões educacionais, o que fica explicitamente expresso na sua definição de avaliação.

Avaliação é o processo de determinar os tipos de decisão que têm que ser tomadas; selecionar, coletar e analisar as informações necessárias para tomar estas decisões; e relatar estas informações a pessoas apropriadas que tomam decisões (POPHAM, 1983, p. 52).

Por último, durante o período em que foi diretor de pesquisa para as escolas públicas de Pittsburgh, Pensilvânia, Malcom Provus planejou uma outra abordagem sistemática para avaliação baseada na premissa de que a avaliação envolve a comparação de desempenho com padrões. Em virtude do seu modelo dedicar demasiada atenção às discrepâncias entre os padrões assentados e o desempenho real, o mesmo ficou conhecido como modelo de discrepância de avaliação educacional. Seu foco está em capturar e comparar as pontuações de um aluno em diferentes tipos de teste e comparar as avaliações com sua capacidade intelectual e o progresso que o mesmo realiza na escola. Assim, em alguns casos, pode haver a discrepância significativa entre as pontuações e evidenciando que uma condição subjacente está dificultando o aprendizado.

Nesse sentido, a tentativa de oferecer uma síntese sobre alguns dos modelos e enfoques avaliativos é tarefa imprescindível para alcançar uma compreensão acerca dos contextos, concepções e da real função desempenhada por essa vasta variedade de procedimentos instrutivos que objetivam a valorização, diferenciação e seleção de distintos objetos educacionais.

2. ESTRUTURAÇÃO DO APARELHO AVALIATIVO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NACIONAL

Cometeríamos um grave erro metodológico se ao propor uma monografia crítica sobre a formulação de políticas e instrumentos avaliativos do ensino básico brasileiro não apresentássemos um esforço, mesmo que correndo o risco de ser insuficiente, sobre quais foram os elementos históricos atrelados ao processo de organização e desenvolvimento da experiência nacional sobre essa temática. Nesse sentido, na busca por essa retrospectiva analítica, a presente pesquisa tentou oferecer um panorama, a partir de algumas produções acadêmicas, sobre como se estruturou e desenvolveu o aparelho avaliativo na educação básica no Brasil.

2.1 RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS E OS PRIMEIROS ESTUDOS AVALIATIVOS ESPARSOS NO BRASIL

Com a institucionalização do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930, foram estabelecidas as normas que determinariam o funcionamento homogeneizado do ensino em seus distintos níveis. Período também marcado pelo crescente interesse pela avaliação sistêmica na organização do setor, uma vez que, a Constituição de 1934 estabeleceria a União como responsável pelo planejamento e definiria sua competência na coordenação e fiscalização.

Vale destacar que a década de 1930 e 1940 representaria um momento ímpar na história educacional do país. Seja pelo movimento da Escola Nova e o Manifesto dos Pioneiros, que ajudou a repensar e criar um projeto de educação, a década em questão marcou a criação de importantes estruturas governamentais e legislações voltadas para a educação, como por exemplo o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial em 1931, ambos responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes para os ensinos primários, secundários, superior e técnico-profissional, assim como as Leis Orgânicas do Ensino que ao longo da década de 40 reformaram e padronizaram o sistema nacional de educação visando adequá-lo à nova ordem econômica e social que se configurava no Brasil.

Vinculado ao Ministério da Educação, em 1938 seria criado o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP²³, que passaria a desenvolver de modo sistemático a

²³ Atualmente Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

produção da pesquisa em educação e do ensino nos seus diferentes aspectos. Para Sousa (1995), até meados dos anos 50 o INEP conduziria estudos sobre o tema dentro da influência da psicologia enquanto corpo teórico de referência, predominando assim a valorização da avaliação da aprendizagem como forma de mensurar as capacidades e características individuais por meio de testes, refletindo assim a influência do pensamento norte-americano.

A finalidade da avaliação expressa até 1961 era a de classificar os alunos mediante seu nível de desempenho em provas e exames. Dos princípios orientadores da avaliação evidenciam-se a inflexibilidade, a imparcialidade e a objetividade. A avaliação é concebida como procedimento de medida, cuja ênfase é a representação quantificada do rendimento apresentado pelo aluno (SOUSA, 1995, p. 44).

Na busca por responder os desafios da industrialização nacional e das complexidades surgidas na esfera da administração pública, os anos entre 1940 e 1950 também corresponderam ao esforço estatal em atender a demanda por expansão do ensino de terceiro grau concomitante com a implantação de cursos de pós-graduação e da criação das primeiras estruturas de apoio científico e tecnológico através da composição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, ambas responsáveis pelas primeiras experiências de avaliação do ensino superior.

Por iniciativa dos educadores Fernando de Azevedo²⁴ e Anísio Teixeira²⁵, em 1956 foram criados os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais e o Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional²⁶, que corresponderiam por deslocar o foco das pesquisas para uma perspectiva sociológica. Infelizmente, a problemática educacional articulada com o contexto social daquele período, ao que indica Sousa (1995), não beneficiou para que a avaliação da aprendizagem fosse explorada pela pesquisa educacional por meio de argumentos que fizessem um contraponto do seu mero sentido de verificação do desempenho escolar. Pelo contrário, à sombra da teoria do capital humano, do tecnicismo e das concepções

²⁴ Foi figura central na história na educação brasileira, defensor de uma educação pública, gratuita e laica em todos os seus níveis, considerando-a um dever do Estado e um direito do cidadão. Ocupou cargos de grande relevância e esteve diretamente envolvido em ações determinantes para a educação nacional, como por exemplo a elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932.

²⁵ Considerado personagem central na história da educação brasileira entre as décadas de 1920 e 1930, em que se empenhou na difusão dos pressupostos do movimento da Escola Nova. Reformou o sistema educacional da Bahia e do Rio de Janeiro, exercendo vários cargos executivos. Também foi um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em defesa do ensino público.

²⁶ O Centro Brasileiro e os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais foram criados dentro da estrutura do INEP com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas em ciências sociais sobre questões relacionadas à educação, promovendo a realização de pesquisas no Distrito Federal e nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul.

desenvolvidas por Ralph Tyler, os estudos educacionais e a produção técnica sobre o tema nos anos finais da década de 60 e grande parte de 70 enfatizariam as questões de natureza econômica em detrimento do cunho sociológico.

(...) passa-se a afirmar que a educação vai mal porque é mal administrada, o que justifica a mudança de foco para o planejamento voltado para uma racionalização do trabalho capaz de enfrentar a ineficiência do sistema educacional. A orientação das pesquisas em geral dirige-se a uma visão interna da escola. A avaliação por objetivos, nos moldes preconizados por Tyler, marca a década de 70, que também absorve a contribuição de vários outros autores americanos sobre a avaliação da aprendizagem. A concepção da avaliação como mensuração dá lugar à dimensão tecnológica da avaliação, que coloca ênfase no seu caráter cientificista e nos métodos e procedimentos operacionais (BARRETO; PINTO, 2001, p. 13).

Em 1964, o golpe militar deflagaria por via autoritária vinte e um anos de supressão da democracia. Como resultado o regime militar atrelaria a educação com demandas do desenvolvimento econômico, atribuindo uma função meramente instrucional em todos os níveis e ramos. Marcado pelo controle político e ideológico, agravado pela repressão de professores e estudantes, os militares estruturariam a pós-graduação a partir do Parecer Sucupira e realizariam uma reforma universitária em 1968 a partir da influência, além de apoio técnico e financeiro, de organismos internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a cooperação direta com os Estados Unidos através da *United States Agency for International Development*.

No campo do ensino básico, entre os fatores que impulsionaram o movimento de avaliação institucional da educação também se destacam alguns elementos externos:

Constituem parte desse contexto de influência, a aprovação do Primary and Secondary Education Act, em 1965, nos Estados Unidos e a publicação do Informe Coleman em 1968, que se conjugam com a criação da International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA, que se propõem a promover e realizar estudos internacionais de avaliação educacional e ainda com a experiência de construção, nos anos de 1970, de indicadores internacionais de qualidade da educação pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (COELHO, 2008, p. 233).

Quando no final da década de 1970 o regime militar começa dar sinais de esgotamento, surgem na área da educação uma considerável difusão e produção de estudos que passaram a analisar as vinculações entre educação e Estado capitalista a partir das teorias crítico-reprodutivistas.

As assim chamadas teorias crítico-reprodutivistas voltaram-se para a denúncia e o desvelamento do papel exercido pela escola, que era o de inculcar a ideologia da

classe hegemônica e de manter a própria relação capitalista. A preocupação central volta-se para a análise de como a escola se organiza e funciona para favorecer a classe dominante, reproduzindo as relações sociais existentes (SOUSA, 1995, p. 46).

O processo de transição democrática durante os anos 1980 é marcado pela elaboração da nova constituição e discussões em torno de diretrizes acerca do sistema de ensino. Como ressaltam Sousa (1995) e Barreto e Pinto (2001), emerge um movimento de revalorização da escola, que sob influência das teorias crítico-reprodutivistas, ampliaram a compreensão acerca dos fenômenos educacionais. E com o período, a cultura avaliativa, que até então dominada pela concepção tecnicista, ganha novos referenciais e passa a contextualizar o processo avaliativo no âmbito escolar e social.

Os motivos (declarados) para o Estado buscase “medir, avaliar e informar” foram diversos no percurso 1930-1988. Primeiro, essas práticas foram tidas como necessárias porque se prestariam a conferir e verificar resultados frente a objetivos da educação nacional, proporcionando a aplicação da ciência pra “formar a consciência técnica” no âmbito escolar, posto que condição necessária à expansão e à melhoria da educação. A seguir, tais práticas proporcionaram ao Estado central “conhecer a realidade” e fazer “diagnósticos” com o que, em lugar de acentuar-se a regulação pela via legal, seriam fornecidas “indicações e sugestões” para qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino. No momento seguinte, “medir, avaliar e informar” foram práticas consideradas importantes para a instrumentação da racionalização, da modernização e da tutela da ação educacional. Logo a seguir, os motivos para recorrer a essas práticas se reportaram às tarefas de reajustar a regulação estatal e de criar uma cultura de avaliação no país (FREITAS, 2005, p. 7).

Também ao longo dos anos 1980 a organização do aparelho avaliativo para a educação básica foi sendo impulsionada e com ela o crescente uso da avaliação para informar a política e gestão da educação básica, o que se traduziu em diversos estudos sobre sistemas educacionais, escolas, rendimento de alunos, insumos e oportunidades educacionais (FREITAS, 2013). É nesse período que surge aquela considerada a primeira experiência em avaliação educacional bem documentada no país (SOARES, T.; SOARES, D.; SANTOS, 2021). Planejado entre 1978 e 1979, financiado pelo Banco Mundial, o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural - Edurural foi oficialmente lançado em 1980 e se estendeu até o ano de 1987. Ante a responsabilidade institucional da Fundação Carlos Chagas – FCC e da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura – FCPC, atrelada na Universidade Federal do Ceará – UFCE, o Edurural procurou levantar dados sobre acesso ao ensino primário, redução de taxas de evasão e retenção, assim como de melhoria da qualidade educacional. Após a conclusão do Edurural percebeu-se a necessidade de ampliação do projeto para os demais estados da região. Foi assim que, em parceria com o MEC, foi

desenvolvido o Projeto Nordeste, também fomentado pelo Banco Mundial, que passou a exigir a realização de avaliações para que fosse verificado os efeitos do financiamento.

A partir dessas duas experiências descritas e diante da necessidade de um sistema nacional capaz de avaliar o impacto no segmento educacional, inicia-se no interior do Ministério da Educação e Cultura²⁷ o desenho daquilo que seria mais tarde conhecido como Sistema de Avaliação da Educação Primária – SAEP. Werle (2011) salienta que o crescente interesse pela avaliação que marca esse período é fruto de fatores externo e interno. Entre eles estão a divulgação de experiências de avaliação de vários países e seguidas recomendações das agências da Organização das Nações Unidas – ONU relativas à melhoria da qualidade do ensino. Acrescenta-se também o fato de que o Banco Mundial demandava análises sobre o impacto do Projeto Nordeste, realizado no âmbito do acordo entre o MEC e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, conforme mencionamos anteriormente. Entre os fatores internos estariam o interesse do MEC em realizar uma avaliação mais ampla do ensino público, uma vez que a expansão acelerada e improvisada do ensino a partir dos anos 1970 colocou em evidência o problema da baixa qualidade do ensino fundamental (FREITAS, 2013).

2.2 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU

O crescente interesse pela avaliação, entendida enquanto componente indispensável para a gestão da educação básica, fez surgir no transcorrer da década de 1980 uma série de estudos e experiências avaliativas de larga escala por todo o país. Descortinando aos poucos os diferentes contextos nacionais, as primeiras práticas avaliativas utilizaram-se do desenvolvimento e aplicação das metodologias de levantamento de dados por meio dos *surveys*, como aqueles aplicados então pela Pesquisa por Amostra Domiciliar – PNAD²⁸.

Em 1988, atendendo a necessidade de implementação de um processo de avaliação em escala nacional, foi apresentado ao Ministério da Educação a proposta de criação do Sistema de Avaliação do Ensino Público em Primeiro Grau – SAEP, elaborado no contexto firmando entre o ministério e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, frente a justificativa de estabelecer um sistema de controle dos conteúdos mínimos e

²⁷ Atualmente denominado por Ministério da Educação.

²⁸ Essa modalidade foi introduzida no Brasil em caráter experimental em 1967, passando a ter seus resultados apresentados com periodicidade trimestral até o primeiro trimestre de 1970. Ao longo dos anos a PNAD passou por inúmeras atualizações metodológicas e conceituais em consonância com recomendações internacionais.

dos padrões de qualidade do ensino básico, assim como atender os artigos 210²⁹ e 214³⁰ da Constituição Federal (BRASIL, 1994). Visando realizar os ajustes necessários para aplicação em todo território nacional, em setembro do mesmo ano, por solicitação do Ministério da Educação, foi iniciada a aplicação de um piloto nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte.

Devido à inexistência de recursos financeiros o SAEP não foi executado em nível nacional. A solução deu-se somente em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou recursos por meio de convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, permitindo a execução do primeiro levantamento nacional do sistema nacional de educação.

O primeiro ciclo do SAEP foi executado entre 1990 e 1991 de forma centralizada entre estados e municípios, contando com a participação ativa de professores e técnicos das Secretarias Estaduais de Educação, tanto no tratamento de análise de dados como nas questões operacionais e organizativas. O processo se deu através de três levantamentos interligados no âmbito das escolas, em que foram aferidas questões³¹ relativas à “gestão escolas, situação e competência do professor e rendimento do aluno, com base em uma amostra nacional, sendo pesquisadas as 1ª, 2ª, 3ª, 5ª e 7ª séries, nas disciplinas de Português, Matemática e Ciências” (BRASIL, 1994, p. 08).

Além de se tornar a primeira experiência de avaliação sistemática da educação básica no país, o SAEP também abriria efetivamente o terreno da avaliação e conseqüentemente fez proliferar ao longo da década uma série de experiências municipais e estaduais.

2.3 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Efetivados os trabalhos de campo da primeira aferição do SAEP, o mesmo passou a ser denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e em 1992 a avaliação externa em larga escala da educação básica passou para o INEP. Em virtude dessa

²⁹ Fixa os conteúdos mínimos para o ensino fundamental, no sentido de assegurar formação básica comum.

³⁰ Estabelece o plano nacional de educação com período decenal com o objetivo de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação ao conjunto do sistema nacional de educação.

³¹ O relatório técnico do primeiro ciclo relata que a avaliação foi composta por três eixos divididos em diversas dimensões e compostos por um conjunto diferente de indicadores. O primeiro eixo, Universalização com Qualidade, estava dividido em quatro dimensões: escolarização, retenção, produtividade, qualidade e rendimento do aluno. O segundo, Valorização do Professor, envolvia as dimensões competência e condições de trabalho. O terceiro, Gestão Educacional, agrupava as dimensões integração estado-município, descentralização, desburocratização, eficiência e democratização.

mudança a autarquia passou a ter a responsabilidade de coordenar e administrar o desenvolvimento do sistema, além de recuperar e ampliar sua infraestrutura. O que na prática permitia consolidar equipes técnicas para executar o trabalho de campo e revisar suas estratégias, métodos e tecnologias. Uma mudança que na prática permitiu que o segundo ciclo de avaliação realizado entre 1993 e 1994 fosse acompanhado por especialistas em gestão escolar, currículo e docência de universidades, buscando também maior legitimidade acadêmica e reconhecimento social (WERLE, 2011). Fato que fica evidenciado a partir da sua organização formal em 1994, por meio da Portaria MEC nº 1795/94 (BRASIL, 1994).

Em sua justificativa, destacou-se a necessidade de articular e integrar todas as esferas da administração educacional e mobilizar recursos humanos, técnicos e institucionais de organismos governamentais e de universidades e centros de pesquisa socioeducacional. A portaria também estabeleceu que os conhecimentos gerados deveriam ser de domínio público e contribuir para subsidiar a participação de todos no encaminhamento de políticas e no controle social de seus resultados, prevendo um modelo de governança colaborativa, por meio da qual o MEC compartilharia o poder de decisão em termos de avaliação com outros atores (SANTOS, 2017, p. 14).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente no ano de 1995, teve início o terceiro ciclo do SAEB. O governo em questão também marcaria de alguma forma o processo de institucionalização do sistema por meio de novas políticas educacionais, fontes financiadoras e ações que instituiria novas ações na área de avaliação.

Entre as mudanças instituídas no período podemos destacar a utilização de nova metodologia, tendo sido adotado a Teoria de Resposta ao Item – TRI³² na construção do teste e análise dos resultados a partir do ano de 1995. Já na edição de 1997, fruto de uma série de estudos encomendados pelo governo, o SAEB foi aprimorado com a criação das Matrizes de Referência, estabelecendo assim os critérios e padrões de desempenho para cada disciplina e servindo de guia para a elaboração das provas. Além disso, um novo desenho foi dado ao SAEB, que passou a fazer testes cognitivos e questionários aplicados a alunos, professores e diretores de escola com o objetivo de contextualizar o desempenho dos avaliados (HORTA NETO, 2018). E em 1999 o SAEB ganha nova estrutura e em lugar de um modelo de governança colaborativa é criado o Comitê Consultivo do Sistema de Avaliação da Educação Básica - CCSAEB, com finalidade de dar apoio ao INEP no exercício de suas competências relacionadas ao desenvolvimento do sistema, cabendo aos outros entes da Federação apenas o

³² Teoria de avaliação educacional baseada na ideia de que a pontuação de um item de avaliação, seja ela uma questão de teste ou uma tarefa, depende da dificuldade do item e da habilidade dos estudantes em resolvê-lo. A TRI é amplamente utilizada para o desenvolvimento e a validação de testes e provas padronizadas, como o Exame Nacional do Ensino Médio.

apoio logístico das secretarias estaduais no que diz respeito a aplicação dos testes (SANTOS, 2017).

Ainda sobre os objetivos de contextualizar o desempenho dos avaliados citando no parágrafo anterior, cabe destacar que em 2001 o MEC empreende um rigoroso planejamento no SAEB no sentido de aprimorar seu funcionamento. Como destaca Silva (2010), para além das provas de desempenho passaram a ser aplicados questionários contextuais “com o intuito de identificar o nível socioeconômico dos alunos, hábitos de estudo, perfil e condições de trabalho dos docentes e diretores, tipo e organização da escola, projeto pedagógico, insumos e instalações”. Acerca desses constructos dos questionários contextuais, vale ressaltar:

No constructo relacionado aos alunos foram privilegiados a caracterização sociodemográfica, o capital cultural, o capital social, a motivação e autoestima, as práticas de estudos e a trajetória escolar. [...] Optou-se por considerar a caracterização sociodemográfica dos professores, a formação, a experiência profissional, as condições de trabalho, o estilo pedagógico e a expectativa destes em relação aos alunos. Quanto à escola, os constructos foram captados pelos questionários do diretor, da escola e do professor. Aborda-se, nesses, a caracterização sociodemográfica do diretor, formação, experiência, liderança, condições de trabalho do diretor e equipe, trabalho colaborativo, organização do ensino e políticas de promoção, clima acadêmico, clima disciplinar, recursos pedagógicos, situação das instalações e equipamentos e atividades extracurriculares (SILVA, 2010, p. 432, apud LOCATELLI, 2002, p. 11).

No ano de 2005, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a portaria do MEC nº 931/2005 alteraria novamente o desenho do SAEB no sentido de aperfeiçoar e ampliar o sistema que passou a ser composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e Pela Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar – ANRESC, também denominada por Prova Brasil. Na portaria, em seu parágrafo 2º, estão explicitados os seguintes objetivos gerais, sendo eles:

a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos locais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede à qual pertençam (BRASIL, 2005).

Em 2013, por meio da portaria do MEC nº 482/2013, insere-se a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA entre as avaliações do sistema nacional. Além disso, a aplicação dos

testes passou a ser censitária para os 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas, o que para Horta Neto (2018, p. 44) “permitiu a incorporação da noção de *accountability* nas políticas educacionais brasileiras por meio de um indicador nomeado de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB”³³.

No Quadro 3, extraído do trabalho de Maria Inês Pestana (2016) sobre a trajetória do SAEB, buscamos apresentar as principais fases de implantação e desenvolvimento de distintas iniciativas de avaliação que foram promovidas no contexto do ensino básico e que no atual momento se configuram como componentes do Sistema de Avaliação do Ensino Básico.

Quadro 2 – Fases de implantação e desenvolvimento das iniciativas nacionais de avaliação do ensino básico no Brasil entre 1980 e 2014.

Período	Iniciativas de Avaliação
1980 e início dos anos 1980	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos sobre docentes e rendimento de alunos (Edurural). • Rendimento de alunos em dez cidades. • Avaliação de componentes do projeto Monhangara (metodologia). • Estudos de custo-aluno (direto e indireto). • Projeto piloto SAEP (somente em escolas públicas).
1995 – 2002	<ul style="list-style-type: none"> • SAEB: incorpora a rede privada de ensino; avanços técnicos – Teoria de Resposta ao Item (TRI), desenho amostral; MEC e INEP concebem, coordenam e aplicam os instrumentos; Comitê Consultivo discute estratégia de disseminação dos resultados. • Participação em avaliações desenvolvidas pelo Laboratório Latino-

³³ Índice sintético que varia de zero a dez, é composto pelo produto de dois fatores: fluxo escolar, calculado com dados do Censo Escolar Nacional; e média padronizada das proficiências dos testes de Leitura e Matemática que fazem parte do SAEB (FERNANDES, 2017, apud HORTA NETO, 2018, p. 44). O Mesmo foi criado em 2007 e permitiu que o INEP combinasse as médias de desempenho dos estudantes apuradas no SAEB com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas no Censo Escolar.

	<p>americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). • Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).
<p>2003 – 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SAEB composto por: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb); Saeb amostral; Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) ou Prova Brasil (ensino fundamental censitária); Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). • Provinha Brasil • Pisa (avaliação internacional) • Enem (certificação e seleção) • IDEB

Fonte: PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. Em Aberto, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016.

2.3.1 Componentes da avaliação: ANEB, ANRES, ANA e IDEB

Ao longo de cinco gestões governamentais os componentes do sistema de avaliação da educação básica no Brasil evoluíram de forma progressiva, expansiva e diversificada, adaptando-se à novas necessidades e demandas, sejam elas da sociedade contemporânea ou do próprio sistema educacional (FREITAS, 2013). Seja incluindo uma variedade maior de áreas de conhecimento, ou utilizando-se de metodologias aperfeiçoadas, assim como o uso de novas tecnologias, os resultados das avaliações educacionais se tornaram cada vez mais necessários para a gestão e tomada de decisões voltadas para o desenvolvimento de políticas educacionais.

Atualmente o SAEB é constituído por vários componentes, entre eles a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, que tem por objetivo avaliar o rendimento dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Instituído pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005 o ANEB manteve os procedimentos da avaliação amostral das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica que já vinham sendo realizados pelo SAEB. Segundo a portaria:

a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual; c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; d) as informações produzidas pelo ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas; e) as informações produzidas pela ANEB não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores (BRASIL, 2005).

Outro componente estruturante do SAEB, também instituído pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005 é a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, ou como ficou conhecido, Prova Brasil, que se diferencia da ANEB por ser uma avaliação censitária aplicada restritamente a rede pública e que tem entre seus objetivos gerais:

a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam (BRASIL, 2005).

Aplicada bianualmente na zona urbana e rural das escolas públicas para alunos matriculados na 4ª e 8ª série do ensino fundamental³⁴, a Prova Brasil oferece dados a cada unidade da Federação, aos municípios e escolas participantes³⁵. A importância da Prova Brasil encontra-se pelo fato de que a mesma inaugurou a avaliação censitária no contexto nacional, o que permitiu avaliar todas as unidades educacionais que aos critérios de no mínimo de 30 matrículas, permitindo assim reconhecer as particularidades de cada escola e município do país (SOARES T.; SOARES, D.; SANTOS, 2021).

³⁴ Vale destacar que para a 3ª do ensino médio a avaliação tornou-se censitária apenas a partir de 2017, com a publicação da Portaria nº 564, de 19 de abril de 2017.

³⁵ A Prova Brasil avalia quase todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª série do ensino fundamental, exceto escolas com menos de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas.

Em 2007 surgiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que se tornou um dos principais indicadores utilizados para avaliar a qualidade da educação básica no Brasil. Instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, o IDEB tem uma particularidade interessante, uma vez que foi criado no contexto do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

No contexto da produção das políticas educacionais que marcaram os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, não podemos deixar de expor algumas considerações. A primeira é o papel da organização não governamental, sem fins lucrativos Todos pela Educação, fundada em 2006 a partir de uma aliança entre lideranças da sociedade civil, educadores, professores, especialistas, lideranças empresariais³⁶, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino. Da relação com esses diversos setores surgiu a carta Compromisso Todos Pela Educação, que em 2007 se tornaria a base do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

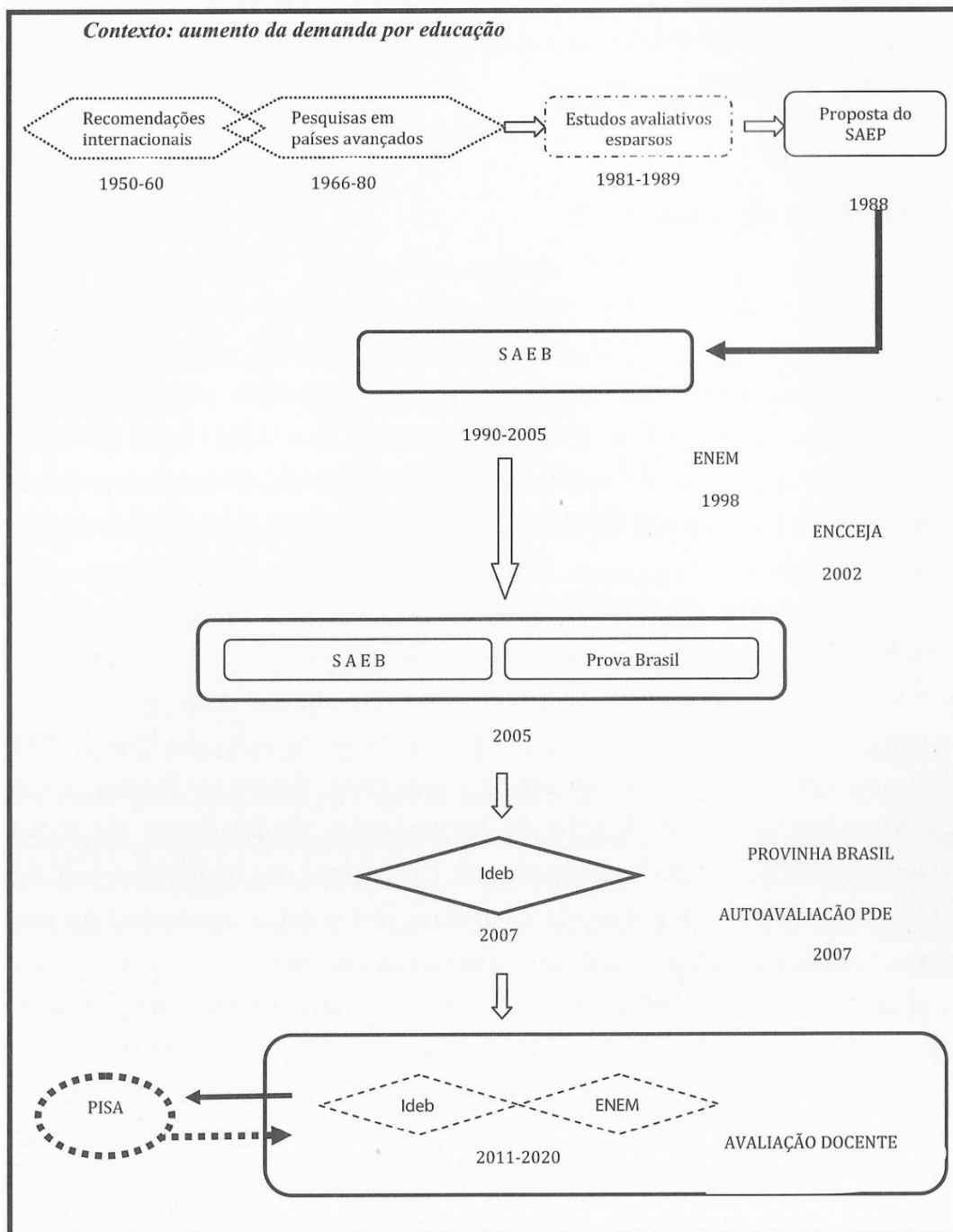
O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disposto no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, trata-se de um conjunto de objetivos educacionais definidos com o objetivo de promover até 2022 melhorias na qualidade da educação e universalizar o acesso à educação básica, com ênfase na redução das taxas de analfabetismo e de abandono escolar. Entre as diretrizes do plano encontrava-se o desenvolvimento do IDEB como sendo o “indicador objetivo para a verificação do comprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007). Transformando o índice talvez no principal indicador da qualidade educacional no país.

Calculado a cada dois anos a partir dos resultados das avaliações nacionais da educação básica, como o ANEB e ANRES, o IDEB tem como objetivo fornecer uma visão geral da qualidade da educação oferecida nas escolas públicas e privadas do país. É expressado em uma escala de 0 a 10, sendo que quanto maior o valor do índice, maior é a qualidade da educação. Além disso, o IDEB estabelece metas de desenvolvimento para a educação básica no Brasil, com o objetivo de garantir que a qualidade da educação esteja em constante melhora. O mesmo passou a ser amplamente utilizado para comparar o desempenho das escolas e dos sistemas educacionais entre si, possibilitando assim uma avaliação mais precisa da qualidade da educação no Brasil.

³⁶ Entre alguns dos seus mantenedores estão: B3 Social, Fundação Bradesco, Fundação Grupo Volkswagen, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Vale, Instituto Natura e Instituto UNIBANCO. <https://todospelaeducacao.org.br/>

E por último, no ano de 2013, surge a Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA, iniciativa prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e que passa a compor o SAEB a partir da divulgação da Portaria nº. 482, de 7 de junho de 2013. Seu objetivo é avaliar o nível de alfabetização dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental e é realizada a cada dois anos, tornando-se uma importante ferramenta para identificar as necessidades de apoio e intervenção dos estudantes que apresentam dificuldades de aprendizagem na leitura e na escrita.

Figura 1 – O aparelho avaliativo da educação básica no Brasil (1981-2011)



Fonte: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A; TAVARES, Marialva Rossi (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Florianópolis : Insular, 2013, p. 72.

Cabe lembrar que o aparelho avaliativo da educação básica brasileira conta também com o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM introduzido no ano de 1998 e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCEJA, estabelecido pelo governo federal a partir de 2002. Como é possível verificar na Figura 01, o aparelho

avaliativo da educação básica no Brasil sofreu um significativo processo de desenvolvimento ao longo dos anos, tornando-se na atualidade um processo relativamente complexo, capaz de produzir múltiplos indicadores, sejam eles para aferirem a qualidade do sistema de ensino ou o planejamento adequado de políticas educacionais em todos os níveis da autoridade estatal.

2.3.2 O Brasil no contexto das avaliações internacionais: PISA

Por último, vale abordar sobre a relação das políticas de avaliação e as sucessivas reformas educacionais desenvolvidas no Brasil com a agenda educacional global, que pode ser observada em diferentes épocas e contextos pela presença e influência de importantes organismos internacionais, como por exemplo o BIRD, UNESCO, Banco Mundial e OCDE.

Hypolito e Jorge (2010) relembram que a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO exerceu papel central na orientação das políticas educativas em toda América Latina especialmente entre os anos de 1960 e 1980, seguido da influência crescente do Banco Mundial no decorrer da década de 1990. Altmann (2002) ressalta a presença do BIRD, que no processo de institucionalização do SAEB, entre 1990 e 1993, chegou a bloquear o financiamento ao projeto por manter divergências com o MEC, que se viu obrigado a ceder às exigências e pressão internacional.

Entre a literatura crítica sobre o tema, reverbera a posição de que, enquanto atores transnacionais de desenvolvimento das políticas, essas instituições partem da vinculação explícita entre educação e produtividade, a partir de uma visão economicista. O que na prática, transforma as avaliações nacionais em larga escala uma forma de monitorar currículos padronizados a fim de reforçar a responsabilização das escolas, diretores e professores.

Atualmente, a atuação dessas organizações pauta-se pela defesa de um conjunto de práticas de gestão que ficou denominado por Nova Gestão Pública e que visa aumentar a eficiência, transparência e responsabilidade da administração pública através dos princípios da racionalidade econômica e financeira, e que, no âmbito das práticas de avaliação, reforça a lógica da eficiência e eficácia dentro da lógica da racionalização do custo da gestão de recursos humanos.

Os princípios da Nova Gestão Pública impuseram-se por meio de um discurso reformador que se traduz em normas e procedimentos administrativos no âmbito do Estado e da educação. Esse discurso acaba por se tornar presente nas práticas profissionais no sistema educacional, com determinação de novas lógicas de organização e gestão que se baseiam em resultados quantificáveis (HYPOLITO; JORGE, 2010, p. 14).

Na atualidade essa lógica encontra-se presente por meio da participação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, através do *Programme for International Student Assessment* – PISA. Lançado no final dos anos 1990, o mesmo foi alçado como um dos programas de avaliação internacional mais desenvolvido e aplicado no mundo, apresentado pela OCDE como “um instrumento que pretende responder às exigências dos seus países membros, por meio da disponibilização de dados sobre o conhecimento e as competências dos seus alunos e, conseqüentemente, sobre o desempenho dos seus sistemas de ensino” (HYPOLITO; JORGE, 2010, p. 17). A iniciativa da OCDE acabou por posicionar a mesma como líder na produção de dados estatísticos em nível internacional e na produção de infraestrutura que existe dentro de toda uma arquitetura global de educação e que inclui como já mencionado o Banco Mundial, FMI, ONU, etc. Fazendo do PISA o produtor da maior quantidade de conhecimento sobre o sistema educativo de muitos países do mundo (VILANI, 2018).

Utilizando-se da Teoria de Resposta ao Item - TRI, o PISA é uma avaliação trienal focado em estudantes devidamente matriculados em alguma instituição educacional entre 15 e 16 anos, seu foco encontra-se em medir a relação aos conhecimentos e habilidades essenciais para a completa participação na sociedade moderna, e se estão preparados para os desafios do mundo atual.

A produção da avaliação estandardizada realizada pelo PISA impacta em diferentes níveis a produção de políticas públicas. Nesse sentido fica clara a utilização do PISA como um dispositivo de orientação e controle das ações governamentais na educação. No caso do Brasil, tal instrumento torna-se referência para o estabelecimento de metas de desempenho nas avaliações nacionais por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (HYPOLITO; JORGE, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui não se deseja rejeitar as técnicas de avaliação educacional e minimizar sua importância frente a gerência dos sistemas educacionais. Acredita-se que a partir do esclarecimento acerca do desenvolvimento histórico da área, assim como dos conceitos-chaves e tendências que se apresentaram desde as primeiras práticas de mensuração até os complexos programas de avaliação da atualidade podemos ressignificar seu emprego voltando-se para o fortalecimento da educação pública e o ensino emancipatório.

Associado ao que aconteceu no mundo, no Brasil, a avaliação educacional insere-se no contexto das teorias, conceitos e práticas desenvolvidas nos países centrais do capitalismo, especialmente a partir de 1980, quando não por coincidência, surgiram as primeiras experiências avaliativas em larga escala estruturadas de maneira científica, e que passaram a retratar de maneira precisa as desigualdades e problemas enfrentados pela educação pública no país.

Trata-se de um país com uma das maiores redes de ensino básico do mundo, totalizando em torno de 47 milhões de matrículas, o que por si próprio já é um desafio de gestão significativo, seja para o governo federal, assim como para estados e municípios que compartilham dos deveres e obrigações constitucionais para com a instrução básica.

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico, em vigor desde a década de 1990 é sem dúvidas um valioso instrumento na gestão das políticas educacionais, o que não significa que seu desenho e uso impeçam de introduzir em algum grau, os parâmetros de funcionamento de uma empresa no interior do serviço público para justamente alimentar a conspiração contra a escola pública, questionando a capacidade do Estado e responsabilizando os trabalhadores da educação.

A pesquisa observou que o SAEB passou por fases distintas desde sua implantação, tornando-se cada vez maior e mais complexo, em que se somaram aprimoramentos, adaptações e alterações metodológicas que auxiliaram na sua consolidação e expansão. Entretanto, como acentua Freitas (2018), é preciso cautela na utilização dos seus resultados, uma vez que os mesmos podem incorrer na simplificação do significado de qualidade de ensino deslocando-se para uma lógica meritocrática e competitiva entre unidades e redes de ensino.

Portanto, não resta dúvidas de que o estudo acerca do sistema de avaliação pode e deve ser expandido, inclusive com a contribuição da sociologia, a fim de evitar que as

divulgações dos dados avaliativos sejam compreendidas de forma distorcidas, ignorando a plenitude e a complexidade dos aspectos relacionados à avaliação da qualidade do ensino, direta ou indiretamente.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, H.. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, v. 28, n. Educ. Pesqui., 2002 28(1), jan. 2002.

BARRETO, E. S. de S.; PINTO, R. P. Avaliação na educação básica (1990-1998). Brasília, DF: MEC/Inep/Comped, 2001.

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A; TAVARES, Marialva Rossi (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Florianópolis : Insular, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 931, de março de 2005. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/saeb/2005/portarias/Portaria931_NovoSaeb.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados. Brasília, 1994.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* [online]. 2008, v. 16, n. 59 [Acessado 27 Novembro 2022], pp. 229-258. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362008000200005>>.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba , v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-1140772007000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 12 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772007000300007>.

Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007b. Disponível em Acesso em: 10 fev. 2023.

FERNANDES, D.. Avaliação em Educação: uma discussão de algumas questões críticas e desafios a enfrentar nos próximos anos. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 21, n. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., 2013 21(78), jan. 2013.

FERNÁNDEZ, C. Paúl Torres; et al. **Evaluación de la calidad de la educación en Cuba**. Fundamentos, estructura y resultados. Playa : Educación Cubana, 2008.

FREITAS, D. N. T. ; A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa.. In: 28ª Reunião Anual da ANPEd, 2005, Caxambu.. 40 Anos da Pós-Graduação em Educação no Brasil, 2005. p. 193-194.

FREITAS, D. N. T. ; Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: Adriana Bauer; Bernardete A. Gatti; Marialva R. Tavares. (Org.). *Ciclo de Debates "Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos"*. 1ed.Florianópolis: Insular, 2013, v. 01, p. 70-96.

FREITAS, Luiz Carlos de. A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias. 1ª ed. – São Paulo : Expressão Popular, 2018.

HORTA NETO, J.L. Avaliação educacional no Brasil para além dos testes cognitivos. Revista de Educação PUC-Campinas, v.23, n.1, p.37-53, 2018. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3990>

Hypolito, Álvaro Moreira; Jorge, Tiago. OECD, PISA e avaliação em larga no Brasil: algumas implicações. Sisyphus: Journal of Education v.8 n. 1 p.10-27 2020

LUDKE, M. A Caminho de uma Sociologia da Avaliação Escolar. Educação e Seleção, São Paulo, n. 16, p. 43–50, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/edusel/article/view/2624>. Acesso em: 8 fev. 2023.

LÜDKE, M. Contribuição da sociologia para a avaliação escolar. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 92, p. 74–79, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/863>. Acesso em: 8 fev. 2023.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. 2. ed. São Paulo : Boitempo, 2008.

NOLL, Victor Herbert. **Introdução as medidas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Liv. Pioneira, 1975.

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. Em Aberto, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016.

POPHAM, W. James. **Avaliação educacional**. Porto Alegre – Rio de Janeiro: Globo, 1983.

SANTOS, Alexandre André dos. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) : proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação/ Alexandre André dos Santos, João Luiz Horta Neto, Rogério Diniz Junqueira. – Brasília, DF : Insituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017

SCRIVEN, Michael. **Avaliação: um guia de conceitos**. 1. ed. – Rio de Janeiro / São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SILVA, Isabelle Fiorelli. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. Revista do Ensino, v. 10, n. 2, p. 123-134, 2010.

SOARES, Talita Emidio Andrade; SOARES, Denilson Junio Marques; SANTOS, Wagner dos. Sistema de Avaliação da Educação Básica: revisão sistemática da literatura. est. aval. educ., São Paulo , v. 32, e07839, 2021 . disponible en <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0103-68312021000100203&lng=es&nrm=iso>. accedido en 28 dic. 2022. epub 21-jul-2021. <https://doi.org/10.18222/ae.v32.7839>.

SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 94, p. 43-49, ago. 1995.

VIANNA, H. M. Avaliação Educacional - algumas idéias precursoras. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 06, p. 63–70, 1982. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/edusel/article/view/2536>. Acesso em: 24 jan. 2023.

VIANNA, H. M. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 12, p. 7–24, 1995. DOI: 10.18222/ae01219952297. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ae/article/view/2297>. Acesso em: 24 jan. 2023.

VILLANI, M.; OLIVEIRA, D. A.. Avaliação Nacional e Internacional no Brasil: os vínculos entre o PISA e o IDEB. *Educação & Realidade*, v. 43, n. Educ. Real., 2018 43(4), out. 2018.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* [online]. 2011, v. 19, n. 73 [Acessado 2 Janeiro 2023], pp. 769-792. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500003>>. Epub 01 Feb 2012. ISSN 1809-4465. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500003>.