

**Experiência:****Renovação do Sistema de Avaliação da Educação Básica**

DAEB/INEP/MEC – Diretoria de Avaliação da Educação Básica
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Ministério da Educação e do Desporto

Responsáveis: Maria Inês Gomes de Sá Pestana (Diretora)

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco “L” (MEC)
Anexo II, 4º andar
70047-900 Brasília, DF

Data do início da implementação da experiência: Janeiro de 1995.

Relato da experiência

O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico foi criado em 1990, e seu desenho na época era diferente do atual. A amostra abrangia apenas as escolas da rede pública e cobria algumas séries do antigo 1º grau (3ª, 5ª e 7ª), não incluindo o 2º grau. Testaram-se apenas os conhecimentos dos alunos, em testes de múltipla escolha e forte ênfase no conteúdo. A base metodológica para a elaboração e a análise dos resultados era a teoria clássica de testes, ou seja, prova composta para aproximadamente 30 itens ou questões e a mesma prova respondida para todos os alunos participantes da amostra. Com isso, dificilmente a prova abrangia o currículo praticado no país, dada a diversidade encontrada nos sistemas de ensino. Invariavelmente, muitos aspectos do currículo não seriam testados. O programa também tinha um caráter pragmático, ao tentar levantar os fatores associados ao rendimento escolar, nos aspectos que fosse possível o governo atuar, por meio de políticas públicas. Seguindo esse desenho, dois levantamentos foram efetuados, em 1990 e 1993.

Nessa configuração, já se levava em consideração os fatores socioeconômicos, oferecendo aos gestores públicos um quadro detalhado das condições da Educação no Brasil. Mas havia algumas limitações em termos de verificar o que os alunos efetivamente sabiam no fim de cada ciclo e tampouco se faziam comparações entre o ensino oferecido pela rede pública e o da rede privada. Não havia, também, interfaces para comparação com resultados de testes nacionais feitos em outros países ou com testes internacionais promovidos por organismos de cooperação internacional.

Havia alguns problemas também no modo de fazer o levantamento: era totalmente centralizado no MEC, que se incumbia de formular, aplicar, corrigir e digitar os resultados dos levantamentos. A formulação das provas sempre foi terceirizada e deixada a cargo de especialistas na área, mas não a parte operacional do levantamento. Com isso, causava-se certo incômodo no ambiente de trabalho, ao trazer todos os questionários para o prédio do

MEC, sendo possível algum extravio ou mesmo estrago de material. As equipes também eram muito fechadas, sendo “especializadas” em tarefas determinadas, e isso dificultava sobremaneira o diálogo com os outros setores.

Em um sistema educacional como o brasileiro, que vem sofrendo grande expansão, especialmente após 1994, atingindo patamares de taxas de escolarização líquida nunca antes vistas no país, não se pode sacrificar a qualidade do ensino ministrado em prol da massificação. Os números de crescimento da matrícula em todos os níveis de ensino impressionam: na educação infantil, ela aumentou 20 vezes, passando de 374 mil para 5,7 milhões de alunos; na educação fundamental, dobrou de tamanho, atingindo hoje cerca de 34,2 milhões de estudantes; no nível médio, a matrícula foi sextuplicada, alcançando mais de 6 milhões de alunos; e no nível superior, cresceu mais de 300%, atingindo aproximadamente 2 milhões de alunos. (Tabela 1).

**Tabela 1 Evolução da Matrícula por Grau de Ensino (em mil)
Brasil, 1970-1997**

Ano	Ed. Infantil 1	Fundamental	Médio	Superior
1970	374	15,895	1,119	425
1975	566	19,549	1,936	1,073
1980	1,335	22,598	2,819	1,377
1985	2,482	24,770	3,016	1,368
1991	5,284	29,204	3,770	1,565
1996	5,714	33,131	5,739	1,869
1997	5,719	34,229	6,405	1.986 *

Fonte: MEC/INEP/SEEC

* Estimativa

1. Inclui crianças matriculadas em creches, pré-escolas e classes de alfabetização.

O MEC vem garantindo o acesso universal à educação básica, como demonstram as taxas de escolarização líquida em torno de 95%; resta, agora a tarefa de manter os alunos na escola, com ensino de qualidade, que o capacitem a exercer sua plena cidadania.

A Renovação do SAEB

Com a necessidade de melhorar o Sistema e refinar os seus resultados, a partir de 1995 ampliaram-se os objetivos e o escopo do SAEB. O objetivo geral do programa foi mantido – monitorar a efetividade, a eficiência e a equidade da educação básica brasileira, oferecendo subsídios para a formulação de políticas educacionais pela sistemática aferição da qualidade do ensino e dos fatores associados a sua melhoria. Com alterações no “como fazer” e no “para que fazer”, passou a funcionar também como um sistema de gerenciamento de desempenho, monitorando ao longo do tempo as variações na performance dos alunos e das escolas, seja as das redes estaduais e municipais, seja as da rede particular. O quadro geral de funcionamento do Sistema é:

<i>Princípios</i>	<i>Dimensões</i>	<i>Indicadores</i>
-------------------	------------------	--------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à Educação Básica 	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxas de acesso • Taxas de escolarização
	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxas de produtividade • Taxas de transição • Taxas de eficiência interna
<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade, Eficiência e Equidade da Educação Básica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Produtos 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho do aluno, em termos de aprendizagem de conteúdos, nível de aquisição de habilidades e competências básicas
	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto 	<ul style="list-style-type: none"> • Nível socioeconômico dos alunos • Perfil dos docentes e dos diretores • Tipo de escola • Grau de autonomia da escola • Matriz organizacional da escola • Planejamento do ensino e da escola
	<ul style="list-style-type: none"> • Processo 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto pedagógico • Relação entre os conteúdos propostos/ensinados e conteúdos ensinados/aprendidos • Utilização do tempo pedagógico • Estratégias e técnicas de ensino utilizadas
	<ul style="list-style-type: none"> • Insumos 	<ul style="list-style-type: none"> • Condições de trabalho • Infra-estrutura (adequação, manutenção e conservação): espaço físico e instalações, equipamentos, recursos e materiais didáticos.

Em decorrência disso, objetivos mais específicos foram atribuídos ao sistema, no sentido de disponibilizar informações aos gestores dos diversos sistemas, visando a contribuir para a adequada formulação e/ou revisão de políticas educacionais, com informação clara e concreta dos resultados dos processos de ensino e das condições em que são desenvolvidos. O SAEB também identifica e descreve o contexto da escolarização nas regiões brasileiras em diferentes tipos de escolas e sob condições de aprendizagem diversificadas e, finalmente, desenvolve indicadores de qualidade, equidade e eficiência do sistema de ensino básico brasileiro.

Com o novo desenho, o SAEB passou a aferir, bianualmente, a proficiência cognitiva dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. Com isso, traça um perfil das características da escola, do diretor e do modelo de gestão escolar, do professor e da sua prática pedagógica e das características sócio-culturais e de hábitos de estudo dos alunos. Com essas informações levantadas, desenvolve, conceitualmente, indicadores educacionais de desempenho, adequados à realidade brasileira, cujos resultados são devidamente publicados e disseminados para as secretarias estaduais e municipais de educação, instituições de pesquisa e segmentos da comunidade interessados no tema.

O desenvolvimento do SAEB tem sido decisivo para a implantação e disseminação do processo de avaliação da Educação Básica nos estados e municípios do País. É de se ressaltar, também, que, junto com a implantação, em 1990, do SAEB/MEC, houve adesão unânime do conjunto de Secretarias Estaduais de Educação. Com isso, em 1993, as Secretarias Estaduais decidiram assumir o ônus da implementação do SAEB, diante das dificuldades financeiras do MEC. Além disso, diversos municípios, cômicos da importância do levantamento, decidiram, autonomamente, reaplicar o SAEB em sua rede escolar. Em 1995, houve também a participação de diversas escolas particulares no processo. Isso é de extrema importância, lembrando o caráter voluntário de adesão ao programa.

O levantamento de 1995 foi efetuado de forma terceirizada, por meio de convênios com a Fundação Carlos Chagas e da Fundação Cesgranrio para a preparação das provas e sua aplicação. Houve mudança na metodologia utilizada para a aplicação das provas. O modelo anterior priorizava a memorização; com a adoção da Teoria de Resposta ao Item (TRI), muda-se o foco do levantamento para o que os alunos efetivamente sabem no fim de cada ciclo, e avalia-se a sua capacidade de fazer inferências a partir do assunto em questão. São utilizados aproximadamente 1700 itens para montagem de cadernos de prova em blocos de itens balanceados. São várias provas, com itens diferentes, embora medindo os mesmos conhecimentos e habilidades. Nas provas, para cada uma das séries, há itens comuns permitindo, com isso, montar uma escala que compara os rendimentos entre as séries. Outros itens são incluídos nos diferentes ciclos, permitindo a comparação entre eles. Com isso, foram incorporadas duas vantagens ao processo: superou-se o problema da diversidade e da abrangência curricular e, na análise e apresentação dos resultados, foi possível construir escalas de proficiência.

A equipe efetiva que trabalha com o Sistema é o que se pode denominar “equipe multitarefa”: são 13 técnicos, com competência para gerenciar todo o trabalho, discutindo questões referentes à avaliação e à gestão cotidiana dos projetos.

O programa era implementado com recursos do próprio MEC até 1995. No entanto, a partir de então, temos conseguido financiamento junto a organizações internacionais, como o Banco Mundial. O orçamento do projeto até 1997 gira em torno de 7 milhões de dólares.

Resumidamente, as principais características dos levantamentos efetuados pelo sistema são:

Características dos Levantamentos

Amostra	1990 1^o Levantamento	1993 2^o Levantamento	1995 3^o Levantamento	1997 4^o Levantamento	Total
Estados	25	26	27	27	---
Alunos	108.982	133.114	90.500	167.196	499.792
Professores	17.814	7.814	4.971	13.267	43.866
Diretores	3.546	2.294	2.214	2.302	10.356
Escolas	4.790	2.806	2.800	1.933	12.329

Resultados obtidos com os levantamentos

Levantamento - 1990	Levantamento - 1993	Levantamento - 1995
<p>1. Qualidade do ensino</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Média de rendimento dos alunos oscilando entre 30% e 56% dos conteúdos mínimos propostos; ▪ Rendimento maior nas primeiras séries (1^a e 3^a); ▪ Tendência a rendimentos decrescentes nas demais séries (5^a e 7^a). <p>3. Conclusões</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Política de expansão da rede física deveria ser revista; ▪ Definição de políticas de melhoria da eficiência e da qualidade do ensino 	<p>1. Confirmação do quadro mostrado pelo SAEB/90.</p> <p>2. Novas evidências:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aspectos da organização escolar aparecem positivamente associados aos resultados dos alunos; ▪ Nível de formação do professor apresenta maior associação com os resultados do ensino 	<p>1. Evidências:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desigualdades sociais e regionais e grande inequidade dos sistemas estaduais de ensino; ▪ Alunos da 8^a série de alguns estados apresentam proficiência equivalente à dos alunos da 4^a série de outros; ▪ Caráter negativo da distorção idade-série (evasão e repetência) no aproveitamento do aluno. ▪ Somente o mínimo da infra-estrutura das escolas está universalizado (sala de aula, quadro-negro, giz, livro didático). Os demais recursos ainda estão restritos a parcelas da população de alunos (8^a série e 3^a série do ensino médio).

Neste momento, estamos consolidando o SAEB como um programa de avaliação inovador no Brasil, registrando avanços significativos quanto a seus resultados, que passam a ter valor comparativo em nível estadual, a partir da análise das séries históricas. O projeto inclui igualmente a construção das “Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB”, por meio de ampla consulta nacional sobre os conteúdos ministrados nas escolas de Ensino Fundamental e Médio e da reflexão de pesquisadores e de especialistas, o que possibilitará a interpretação dos resultados com maior clareza e fidedignidade, através da construção dos descritores de desempenho desejável para o aluno.

Com os resultados do SAEB de 1997, será possível construir a primeira série histórica dentro da metodologia adotada e, assim, aferir os primeiros efeitos das mudanças introduzidas nas políticas educacionais nos últimos anos.

SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DO SAEB/95

Os principais resultados do SAEB/95 apontam para a existência de um conjunto de variáveis socioeconômicas que influenciam positivamente o desempenho dos alunos. Entre essa, destacam-se:

Autonomia da Escola.

Quanto maior o grau de autonomia da escola, maiores são as chances de oferecer um ensino de melhor qualidade aos alunos. Um aspecto imediatamente relacionado à autonomia escolar é a gestão direta de recursos financeiros. Verificou-se uma diferença de 10% dos

pontos entre o desempenho dos alunos de escolas que têm condições de captar e gerir seus próprios recursos e as que não têm essa possibilidade. Existem, portanto, formas de organização das escolas que as tornam mais ou menos capazes de fazer bom uso dos insumos básicos necessários ao seu funcionamento. O manejo de tais insumos não é nem deve ser igual para todas as escolas. Cada uma deve dispor de capacidade de decisão sobre como atender suas necessidades. Esse é o sentido da autonomia das escolas.

Responsabilidade e compromisso com a aprendizagem dos alunos.

Um dos argumentos freqüentemente utilizados para sustentar a conveniência da autonomia escolar é que esta leva a um decidido aumento da responsabilidade da escola e a um comprometimento com a aprendizagem dos alunos. Vários cruzamentos realizados entre os itens de gestão escolar e do professor com o aproveitamento dos alunos tendem a confirmar fortemente essa postura. Fazendo parte desta responsabilidade e compromisso da escola, das altas expectativas em torno da aprendizagem dos alunos, temos o indutor ou a cultura institucional que leva o professor a ministrar se não a totalidade, pelo menos a maior parte dos conteúdos previstos para cada série e disciplina. Foi possível verificar as grandes diferenças existentes (com casos de cerca de 14 pontos de diferença no aproveitamento médio) entre professores que conseguem ministrar os conteúdos previstos e os que, por diversas circunstâncias, não o fazem.

Expectativas de sucesso escolar

A crença nas possibilidades dos alunos é fundamental, cabendo ao professor observar, não as deficiências dos alunos, cristalizando opiniões negativas sobre suas possibilidades, mas sim apoiar suas potencialidades, buscando vias de acesso à constituição de conhecimentos e valores, sem previamente determinar até que ponto poderão caminhar. No SAEB/95, existem indicadores que permitem inferir que, em estruturas onde existem pressões e fortes expectativas em torno do sucesso escolar do aluno, o desempenho tende a ser mais elevado.

Fator etário e desempenho escolar:

Observou-se pelos resultados do SAEB/95 que os alunos que cursam a série na idade adequada superam em rendimento aqueles que estão acima da faixa etária considerada ótima – a proficiência média dos alunos, em todas as séries pesquisadas, tende a decrescer com o aumento da idade. A idade ótima representa uma série de fatores favoráveis: um ambiente familiar favorável ao ensino, a entrada na escola com idade adequada e, principalmente, a não repetência. Não há justificativa, com base nos dados desta pesquisa e de inúmeras outras já realizadas, para a prática de retenção do aluno na série. Cabe a discussão sobre novas conceituações de promoção escolar, entendendo-se a finalidade da avaliação a oferta de condições para um desenvolvimento contínuo para o aluno, ajustadas às suas necessidades, interesses e conhecimentos.

Planejamento coletivo e relações colegiadas.

Verificou-se uma associação positiva existente entre uma matriz de relações colaborativas e colegiadas no interior da escola e o rendimento dos alunos. As significativas diferenças detectadas nas escolas que atuam com Conselhos Escolares ativos ou com Conselhos de Classe e as diferenças observadas nos resultados dos alunos quando os professores se reúnem para tratar das questões pedagógicas são indicadores que tratam de colaboração e de relações colegiadas.

Poder de Articulação Familiar.

Quando as famílias são convocadas e informadas sobre as atividades escolares e sobre as responsabilidades e problemas dos alunos, melhora o desempenho escolar. Os dados do SAEB/95 tendem a confirmar essa postura. Não se trata da mera “participação” dos pais nas

questões escolares, mas de um fato mais simples: o direito da família de ser informada sobre os problemas dos filhos e a demanda de apoio da família para o projeto pedagógico da escola. Em segundo lugar, não se trata de uma simples “convocação”; refere-se mais à legitimidade que a escola adquire perante a comunidade, legitimidade que se reflete na resposta positiva dos pais frente à convocação, o que origina diferenças no rendimento do aluno.

Melhoria da Qualidade: problema de recursos financeiros ou de competência escolar?

Os aspectos relacionados à cultura e à matriz organizacional da escola, que não demandam grande mobilização de recursos financeiros aparecem associados com rendimentos mais elevados dos alunos. E esses são aspectos relativamente simples, tais como: o alcance dos objetivos curriculares previstos, o melhor aproveitamento do tempo em sala de aula, a ampliação do horário escolar formal mediante tarefas em casa com a sua conseqüente correção pelo professor, dialogando ou comunicando os resultados aos alunos, e também a participação ativa dos professores na construção do projeto escolar, dentre outras.

Formação e capacitação.

Coerentemente com os resultados dos ciclos anteriores do SAEB, a capacitação de diretores e docentes parece ter escassa associação com o desempenho escolar dos alunos. Esse polêmico resultado encontra sustentação em outras pesquisas nacionais e internacionais. Por outro lado, e também de forma coerente com ciclos anteriores do SAEB, os níveis de formação docente parecem guardar estreita associação positiva com a proficiência dos alunos, apesar de que, dentro de cada nível, a formação pedagógica não se reflita em índices positivos. O que se verificou foi o progressivo aumento da proficiência dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, de acordo com o nível de escolaridade do professor, principalmente em Matemática.

Resultados já obtidos e Perspectivas para a Iniciativa:

Alguns aspectos ainda precisam ser trabalhados, tais como: a disseminação de resultados a nível de um sistema nacional para que as informações possam ser discutidas e utilizadas pelos usuários e pelas instituições; a sinalização de um mecanismo e procedimentos para uma circulação sistemática dos resultados das avaliações entre os avaliadores, administradores, políticos, sociedade civil, dentre outros.

Estamos trabalhando também na organização de um sistema de informação, onde estejam catalogadas e disseminadas informações sobre os diferentes tipos de avaliação educacional, o que viria auxiliar os grupos de interesse, nas estratégias utilizadas – um subsistema dentro do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED).

Seria interessante também que se providenciasse o armazenamento de informações sobre os programas educacionais existentes, o que viria facilitar a comparação de estruturas e resultados entre instituições similares. Estas análises comparativas poderiam minimizar as perdas de recursos de instituições que implantam projetos que fracassaram em outras regiões do país.

Recomendamos, igualmente, a criação de um programa nacional de educação administrativa, onde seria repassado a todos os níveis do governo o uso de dados da avaliação como instrumentos para tomada de decisões. A resistência à avaliação comumente observada entre os administradores públicos poderia ser superada se fosse demonstrado de que maneira a avaliação pode ajudá-los.

A fim de facilitar a disseminação de experiências bem-sucedidas e seu *benchmarking*, estamos em fase de implantação de centros e consórcios, nacionais e internacionais, de

coleta e disseminação de informações assim como sobre os resultados obtidos, e programas e estruturas avaliativas que tenham alcançado bons resultados.

O SAEB tem sido realizado em parceria com outros setores do MEC, com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, o CONSED, as Universidades e diversas instituições internacionais (UNESCO, OREALC, OCDE, TIMSS, PNUD/ONU, BIRD, BID, etc.).

A partir de seus resultados, diversos programas educacionais no MEC têm sido criados ou reorientados, a fim de corrigir as distorções detectadas. Entre eles, podemos citar o programa de aceleração de aprendizagem, para corrigir a distorção idade/série e colocar a criança na série correspondente à sua idade; os Parâmetros Curriculares Nacionais, para oferecer uma referência de conteúdo do ensino a ser ministrado, especialmente nas escolas cujos professores não tenham fácil acesso aos centros de pesquisa; o Dinheiro na Escola, para tornar a gestão das escolas mais aberta, com a participação direta da Associação de Pais e Mestres. Também podemos acrescentar a essa lista a descentralização da Merenda Escolar e a ampliação do programa nacional do livro didático para as séries do segundo ciclo do Ensino Fundamental (5^a a 8^a), bem como a sua avaliação.

Com todo o esforço empreendido desde 1995, podemos dizer que as grandes mudanças efetuadas na construção desse sistema dizem respeito tanto sobre a forma do “fazer para quê” (para assessorar os decisores e os gestores educacionais), quanto sobre a forma do “como fazer”. Em relação a este último, os mais relevantes marcos são os seguintes:

- Oferecer mais com menos recursos – dar valor ao dinheiro público, zelando pela eficiência. Não se consideram os recursos utilizados no sistema como gasto, mas como investimento para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados à população e como garantia de foco certo nas políticas educacionais.
- Foco no cliente – servi-lo em suas reais necessidades de informação.
- Modelo descentralizado, cabendo ao Estado (Governo Federal), a tarefa de grande planejador, regulador e gerenciador do programa.
- Estrutura horizontalizada, com delegação de competências.
- Decisões baseadas não mais em termos de “chutes” ou “achismos”, mas em planejamento cuidadoso, execução constantemente monitorada e avaliação.
- Equipes multitarefa, multidisciplinares, garantindo uma visão global do processo.