

UNIVERSIDADE ESTADUAL CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Saeb: uma análise da política

Autor: Sergio Stoco

Orientador: José Roberto Rus Perez

Campinas
2006

© by Sérgio Stoco, 2006.

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

St62s	Stoco, Sérgio Saeb : uma análise da política / Sérgio Stoco. -- Campinas, SP: [s.n.], 2006.
	Orientador : José Roberto Rus Perez. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.
	1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Brasil). 2. Política e Educação. 3. Avaliação educacional. 4. Políticas públicas. 5. Sistemas educacionais – Avaliação. 6. Educação básica. I. Rus Perez, José Roberto, 1956- . II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.
	06-031-BFE

Keywords: National System of Evaluation of the Basic Education (Brazil); Evaluation of educational policies; Public policies; Educative Systems; Basic education

Área de concentração: Políticas de Educação e Sistemas Educativos

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez
Profa. Dra. Maria Evelynna Pompeu do Nascimento
Profa. Dra. Rachel Meneguello

Data da defesa: 21/02/2006

*Dedico este trabalho a minha esposa
Lílian Raquel de Lima, a minha filha
Giovanna, a minha mãe Maria Inez Stoco,
as minhas irmãs e familiares e a
todos educadores deste país.*

O conhecimento, do ponto de vista individual, resulta de uma ação deliberada: a apropriação do objeto pelo pensamento. Mas este mesmo conhecimento é resultante de uma condição cultural, histórica e sociológica atomizada na trajetória da experiência humana.

Nesta dissertação defendemos o conceito que a formulação e implementação de uma Política Pública resulta da dinâmica de uma série de variáveis que interagem no ambiente social. Estas variáveis assumem diferentes direções sentidos e intensidades na conformação do resultado da política. Este mesmo entendimento aplica-se ao resultado desta dissertação. Um conjunto de conhecimentos e de ações de diversos atores possibilitou a realização e conclusão deste trabalho.

Independentemente do método de análise ou da formalidade protocolar registro meus agradecimentos a todas as pessoas que conheci em minha trajetória de vida, não apenas por fazerem parte do meu atual estágio de formação, mas por estarem todos na minha memória e coração demonstrando que cada pessoa é "plural".

Meus especiais agradecimentos:

A amizade e orientação do professor José Roberto Rus Perez que sempre será minha referência acadêmica.

Ao incentivo e orientação das professoras Maria Evelynna Pompeu do Nascimento, Rachel Meneguello e Eloísa Hofling. Sem o apoio inicial destas professoras certamente as trajetórias teriam outras configurações.

Ao professor Bryan pela oportunidade do aprendizado no Lapplane e pelo convívio, aprendizado e amizade conquistados com Adriana, Ligia, Helena e Cristiane.

A professora Maria Helena Pereira Dias pela revisão do trabalho, e principalmente, pela amizade.

As informações e atenção de Jorge Abraão, Maria Inês Pestana e Divonzir Guzzo no período da pesquisa de campo em Brasília.

Aos colegas Mateus, Fabio e Gustavo pela estadia em Brasília.

Ao apoio institucional dado por: Faculdade de Educação da Unicamp, Coordenação de Pós-Graduação e Inep, considerando todo o seu corpo funcional e administrativo.

À Capes pelo período de bolsa oferecido.

Aos amigos de Santos, de São Paulo e de Campinas.

À experiência, ao convívio e amizade dos colegas da Associação de Pós-Graduandos da FE.

A todos os meus familiares.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird/BM	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARICOM	Mercado Comum e Comunidade do Caribe
CBPE	Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CESOP	Centro de Estudos de Opinião Pública / Unicamp
CGU	Controladoria Geral da União
CIADI	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CIPP	Contexto, insumo, processo e produto
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRH	Centro Nacional de Recursos Humanos
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CPS	Centro de Políticas Sociais / FGV
CRIE	Centro de Referência de Inovações Educacionais
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional
DPE	Departamento de Pesquisas Educacionais / FCC
DRU	Desvinculação de Recursos Orçamentários
E.U.A.	Estados Unidos da América
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
ENCEJA	Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
ETS	Educational Testing Service
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FCC	Fundação Carlos Chagas
FE	Faculdade de Educação / Unicamp
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenaj	Federação Nacional de Jornalismo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNBEC	Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências
Fundaj	Fundação Instituto Joaquim Nabuco
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCH	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / Unicamp
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna / FGV
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMF	International Monetary Fund
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Cone Sul
NEAB	Northern Examinations and Assessment Board
Nesur	Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional / Unicamp
NUPES	Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OECS	Organização dos Estados Caribenhos do Leste
ONG	Organização Não-Governamental
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
Provão	Exame Nacional de Cursos
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema Nacional de Avaliação das Escolas Públicas de 1º Grau
Sediae	Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
Seec	Serviço de Estatística da Educação e Cultura
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENEB	Secretaria Nacional de Educação Básica
SESI	Serviço Social da Indústria
Sied	Sistema Integrado de Informações Educacionais
SINED	Sistema Nacional de Indicadores Educacionais
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TRI	Teoria da Resposta ao Item
U.R.S.S.	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UF	Unidade Federativa
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Exportação de serviços educacionais, e sua participação no total das exportações, 1970-2000.....	29
Quadro 2: Participação do Brasil no sistema internacional de coleta e sistematização de indicadores internacionais.....	68
Quadro 3: Relação entre Receitas do Orçamento Geral da União X PIB.....	88
Tabela 1: Participação percentual do Inep no Orçamento Geral da União.....	92
Tabela 2: Participação por área no orçamento do Inep.....	95
Quadro 4: Relação entre as variáveis explicativas da formulação e implementação do Saeb.....	105
Quadro 5: Objetivos do Saeb.....	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: A direção e o sentido da política.....	4
Gráfico: Composição das Receitas Orçamentárias.....	90
Gráfico 1: FNDE - Volumes de recursos orçamentários dos elementos: Apoio a pesquisas educacionais e Estatística.....	95
Gráfico 2: Gastos com Despesas Correntes (administrativas) orçamento do Inep.....	97
Gráfico 3: Gastos com Apoio as pesquisas educacionais orçamento do Inep.....	98
Gráfico 4: Gastos com informações educacionais e publicações orçamento do Inep.....	99
Gráfico 5: Gastos com Avaliação educacional orçamento do Inep.....	100
Gráfico 6: Gastos com Avaliação educacional	101
Figura 2: Curva de possibilidades da Política Pública.....	129

RESUMO

O objetivo desta dissertação é identificar e analisar as variáveis dependentes, independentes e intervenientes da formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Utilizando instrumental de análise de política e uma lógica de análise dedutiva, que reconstrói o sentido e a direção do processo de formulação e implementação de uma política, identificando suas origens: conceituais, históricas, ideológicas, seus atores, arenas e seus modelos. A seleção das variáveis seguiu critérios de maior recorrência em bibliografia especializada de avaliação educacional, documentos oficiais e entrevistas, sendo organizadas em campos (política, economia e tecnologia) disponibilizados transversalmente na dissertação. Como conclusão da análise apresentada neste trabalho, aceitamos a hipótese de que o Saeb fundamentado no desempenho do aluno não atende as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais, não porque esta é uma ação deliberada pelo governo federal em razão de interesses políticos e econômicos, como acreditávamos inicialmente, mas porque o hiato que existe entre a construção e disseminação de indicadores educacionais e o processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais precisam ser preenchidos por perspectivas que considerem o conjunto da realidade social (suas arenas, atores, ideologias, suas relações e interesses).

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação de Políticas Educacionais – Análise de Políticas Educacionais - Saeb – Políticas Públicas – Sistemas Educativos – Educação Básica

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to identify and to analyze the dependent, independent and intervening variables of the formularization and implementation of the National System of Evaluation of the Basic Education - Saeb. Using instrumental of policies analysis and a logic of deductive analysis, that reconstructs the direction and the course of the formularization process and implementation of one policy, identifying its origins: conceptual, historical, ideological, its actors, enclosures for bullfighting and its models. The election of the variables followed official criteria of bigger recurrence in specialized bibliography of educational evaluation, documents and interviews, being organized in fields (politics, economy and technology) available transversally in the dissertation. As conclusion of the analysis presented in this work, we accept the hypothesis of that the Saeb based on the performance of the pupil does not take care of to the necessities of subsidies for formularization and implementation of educational public politics, because this is not an action deliberated for the federal government in reason of interests economic politicians and, as we believed initially, but because the vacuum that exist between the construction and dissemination of educational pointers and the process of formularization and implementation of educational public policies needs to be filled by perspectives that consider the set of the social reality (its enclosures for bullfighting, actors, ideologies, its relations and interests).

KEYWORDS

Evaluation of Educational Policies - Analysis of Educational Policies - Saeb - Public Policies - Educative Systems - Basic Education
--

SUMÁRIO

FOLHA DE ROSTO	I
DEDICATÓRIA	III
AGRADECIMENTOS	V
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	VII
LISTA DE QUADROS E TABELAS	XI
LISTA DE FIGURAS	XIII
RESUMO	XV
ABSTRACT	XV
SUMÁRIO.....	XVII
INTRODUÇÃO	1
1. A DIMENSÃO SOCIAL DA AVALIAÇÃO.....	9
1.1 UMA VISÃO DE MUNDO	9
1.2 UMA VISÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	11
1.3 O AMBIENTE SOCIAL QUE REVELA A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY	15
1.4 UMA EXPLICAÇÃO POLÍTICA	17
1.5 UMA EXPLICAÇÃO ECONÔMICA	26
1.6 UMA EXPLICAÇÃO TECNOLÓGICA	31
1.7 UM NOVO PASSO	38
2. AS TRILHAS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	39
2.1 UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	41
2.1.1 <i>O primeiro momento (1930 a 1970)</i>	41
2.1.2 <i>O segundo momento (final da década de 70 a 1988)</i>	46
2.1.3 <i>O terceiro momento (a partir de 1988)</i>	49
2.2 OS FORMULADORES E IMPLEMENTADORES	53
2.3 AS INSTITUIÇÕES	69
2.4 A ACADEMIA	81
2.5 A IMPRENSA	84
2.6 AS FINANÇAS	88
2.7 PARA ONDE LEVAM AS TRILHAS?	102
3. ENCONTRO COM OS MODELOS.....	107
3.1 O QUE ESTAMOS AVALIANDO?	107
3.2 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	113
3.3 COMO OS INDICADORES SUBSIDIAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS	116
3.4 EM BUSCA DA AVALIAÇÃO FORMATIVA	120
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
DOCUMENTOS CONSULTADOS	140
PÁGINAS NA INTERNET	143
ANEXOS	145

INTRODUÇÃO

O que nos leva a avaliar?

Por que o Estado quer avaliar?

Por que o mercado quer avaliar?

Por que a avaliação se adequou tão bem aos padrões da gestão e da cultura política de nossa atualidade?

As respostas a estas questões poderiam resultar em um mosaico de conceitos a partir de perspectivas de diferentes áreas do conhecimento humano, e ainda, poderia assumir vários patamares de complexidade. Não é de se estranhar! Determinar a eficiência, a eficácia e a efetividade constituem elementos fundamentais em um mundo de escolhas e de modelos de racionalidade, construídas através de um paradigma que percorreu os caminhos do Iluminismo e do Positivismo, para formar os pensamentos do século XX. Isto, ao contrário de algumas postulações que defendem o fim da história como uma perspectiva pós-moderna, fragmentadora e anti-racional, interpreta nossa realidade histórica como um momento da organização social de prolongamento da Modernidade, do Racionalismo e da Ilustração, (ROUANET, 1987).

A multidisciplinariedade e as divisões conceituais e semânticas da avaliação demonstram a recorrência e o interesse que o tema e a prática têm demonstrado no meio acadêmico e nas diversas arenas de tomada de decisão.

Não menos arenoso é o terreno das definições e conceitos que circundam o mundo das políticas. A primeira dificuldade é o do idioma; a língua portuguesa considera o verbete “política” com inúmeros significados, diferentes da língua inglesa onde, policy, refere-se à ação política, e politic refere-se à organização do Estado. Outra dificuldade é definir políticas públicas e políticas sociais.

Toda esta diversidade conceitual nos permite um vasto campo de argumentação e referencial teórico, mas, também, nos obriga a iniciar este trabalho demarcando alguns conceitos que permearão seu desenvolvimento.

O objetivo desta dissertação é identificar e analisar as variáveis dependentes, independentes e intervenientes da formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

O Saeb é uma avaliação em larga escala da Educação Básica (Ensino Fundamental e Médio), realizada pelo Ministério da Educação e aplicada em amostras (até o ciclo de 2003) de alunos que alcançou, em 2005, o oitavo ciclo de aplicação. São avaliados os alunos de 4º e 8º séries do Ensino Fundamental e da 3º série do Ensino Médio (em 1990 e 1993 foram avaliados os alunos da 1º, 3º, 5º e 7º séries do Ensino Fundamental). As amostras são representativas de todos os estados da federação (apenas em 1990 participaram 25 estados e, em 1993, 26 estados). Além de medir o desempenho escolar, o Saeb coleta dados sobre os alunos (com questões socioeconômicas, culturais e da prática escolar), os diretores (sobre perfil e prática da gestão), os professores (sobre o perfil e práticas pedagógicas) e sobre a infra-estrutura da unidade escolar.

Mas, além de um instrumento de avaliação, a construção do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica possibilitou a formulação de uma matriz técnica e política que assegurou a avaliação educacional “status” de política pública.

O objetivo de identificar e analisar variáveis classifica este trabalho como uma análise de política e não como uma avaliação. E temos aqui mais um problema conceitual, definir “análise de política”, o que talvez seja muito similar à dificuldade da definição semântica, etimológica e conceitual de “avaliação”. Esta dificuldade foi assim retratada por Ham & Hill (1998, p.7).

Um dos problemas com que os estudantes de análise de política se deparam é a variedade desconcertante de termos usados na literatura. Ciências políticas, estudos de política e análise de política são três dos termos mais comumente usados para descrever o campo de estudos como um todo. Às vezes estes termos são usados em sentidos específicos e bem definidos; às vezes são usados de forma intercambiável. Quando os termos são definidos, frequentemente há pouca consistência nas definições empregadas por diferentes autores.

Para reduzir as possibilidades de desvios de interpretação, identificamos como análise de política o método que descreve a natureza e dinâmica das variáveis de determinada política, utilizando instrumental e conceitos que lhe são pertinentes, o que especifica o conceito utilizado por Arretche (1998, p.30), “Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos”. Tal conceito difere daquele de avaliação de políticas públicas, assim formulado em Figueiredo e Figueiredo (1986, p.2), “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam *preferível* a qualquer outra.”

Adotaremos, aqui, a atribuição de valor, como sendo a característica mais peculiar à avaliação, ou ainda, na comparação de Arretche (1998, p.31) “Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa *x* e um resultado *y*.”.

Para o desenvolvimento deste trabalho utilizaremos um instrumental de análise de política e uma lógica de análise dedutiva, que reconstrói o sentido e a direção do processo de formulação e implementação de uma política, identificando suas origens: conceituais, históricas, ideológicas, seus atores, arenas e seus modelos.

A metodologia foi construída no movimento da pesquisa com uma direção e sentido que descende do geral para o particular, do conceito para a análise. Esta metodologia parte, em primeiro plano, de uma rápida revisão conceitual, de Sociedade, do Estado, do planejamento, da avaliação e de seus campos constitutivos (Política, Economia e Tecnologia).

Em segundo plano, a metodologia se alimenta de uma revisão bibliográfica da avaliação educacional, dos documentos oficiais publicados sobre o Saeb, de relatórios de pesquisas (indicados na referência bibliográfica) sobre o objeto e de contatos realizados e palestras assistidas com os formuladores e implementadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Estas fontes permitiram a construção de uma perspectiva histórica que divide a história da avaliação educacional no Brasil em três momentos: da década de 30 a 70 com destaque para as primeiras iniciativas e motivações; do final da década de 70 até 1988, com as experiências que constituíram a base metodológica, política e operacional para a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; e de 1988 até 2002, com um destaque mais detalhado do Saeb, seus atores e arenas.

No terceiro plano da metodologia relacionaremos as características do instrumento, Saeb, e os modelos de análises de políticas públicas, e em particular, as possibilidades da avaliação educacional a partir de nossa hipótese central.

A estrutura da dissertação tem como elemento transversal à idéia de que a política, a economia e a tecnologia condicionam o ambiente das possibilidades da formulação e implementação de políticas públicas. As políticas são como feixes de vetores que constituem um sistema de forças gerando uma resultante. Cada força possui uma

intensidade, uma direção e um sentido; e a resultante do feixe representa a dinâmica destas variáveis vetoriais.

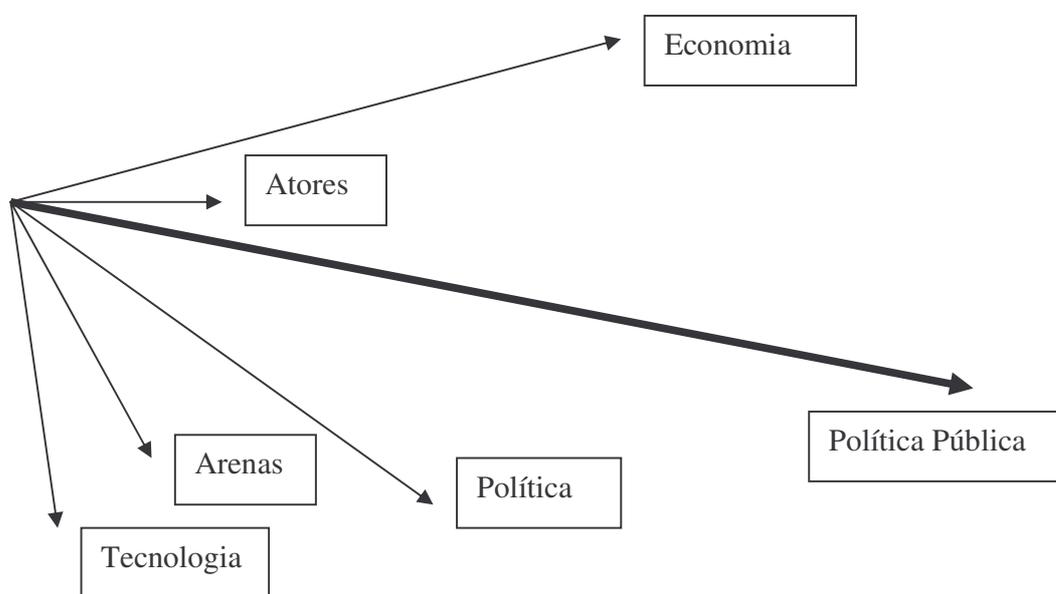


Figura 1: A direção e o sentido da política

A seleção das variáveis, neste trabalho, atendeu a critérios de maior recorrência em bibliografia especializada de avaliação educacional, documentos oficiais e contatos com os atores, sendo organizadas em campos (política, economia e tecnologia) disponibilizados, como dissemos, transversalmente, na dissertação.

A escolha do objeto, Saeb, seguiu alguns critérios controlados, e outros que surgiram como conseqüências de escolhas pessoais. Entre os critérios controlados podemos citar: A importância política e histórica adquirida pelo instrumento; a robustez técnica do instrumento e seu grau de comparabilidade; o fato de ser a primeira avaliação externa da Educação Básica e das Redes de Ensino, em âmbito nacional, o que melhora a possibilidade de comparação entre resultados da avaliação e políticas; a série histórica, já no oitavo ciclo e a disponibilidade de documentos oficiais, pesquisas e publicações sobre a avaliação. Entre os critérios de ordem pessoal, podemos destacar a participação em pesquisa que tinha o

Saeb como objeto em 2002¹ e o interesse revelado pela área educacional desde o período da graduação em Ciências Econômicas.

Ainda, nesta parte inicial do trabalho, gostaríamos de destacar a diferença conceitual que utilizaremos para definir políticas públicas e políticas sociais. O que na literatura da área revela-se como controverso e, em muitos casos, pouco esclarecedor como alerta Santos (1987, p.34). Este mesmo autor indica que a expressão política social teve origem entre pensadores alemães de meados do século XIX que criaram uma associação especial para seu estudo em 1873.

Acrescentaríamos a esta informação, a relação de identificação que o termo possui com a social-democracia e o período histórico do Bem-Estar Social, dando à expressão “política social” uma conotação de práticas que atenuam a desigualdade do modelo capitalista. Por esta razão, não utilizaremos o termo neste trabalho, preferindo utilizar políticas públicas sempre que nos referirmos à ação estatal para atender (por algum critério) o interesse público, mesmo reconhecendo que podemos identificar políticas públicas não estatais e a subjetividade que pode estar implícita na definição do interesse público. Este recorte e preferência derivam da premissa que atribui ao ensino características de bem público, assim classificado pela teoria microeconômica. Portanto, ao tratarmos de ensino, este tem características de atendimento (ser constante e não exclusivo) e de impactos (efeito social maior que a soma dos benefícios individuais) de natureza estatal, constitucionalmente atribuído ao Estado.

Desenvolveremos estes conceitos, metodologia e objetivo em três capítulos:

No primeiro capítulo reconstruiremos a natureza multidisciplinar da avaliação e a origem social da cultura avaliativa. Para tal, traçaremos o perfil de “Uma visão de mundo” e de “Uma visão de política pública” que absorve a cultura avaliativa como paradigma social de referência e encontra na natureza do Estado, a necessidade implícita de avaliar e de gerar controle e responsabilidade social (*accountability*) no atendimento de políticas que buscam qualidade e igualdade de oportunidades como finalidade. Esta dimensão social terá

¹ Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP/UNICAMP - meta 3 - Análise dos dados da Educação Básica, à qual correspondia aferir o grau de significância das variáveis infra-estrutura e condições de segurança da unidade escolar, para o desempenho dos alunos, utilizando para isto as variáveis extraídas dos questionários sócio-econômicos e testando-as por meio de análise multivariada com base nos dados do Saeb, realizado em 1999. Responsáveis pela pesquisa: Prof.Dra. Rachel Meneguello (IFCH- Ciências Políticas),

como limites de alcance a política, a economia e a tecnologia (fatores transversais do trabalho), que explicaram as razões dos acontecimentos em seu tempo.

No segundo capítulo seguiremos as trilhas das variáveis que permitiram a formulação e implementação do Saeb, o que referencia o trabalho como análise, e revelam a opção expressa em nosso objetivo de não realizar a avaliação da política, que na maioria dos trabalhos existente foca resultados e impactos. A partir da metodologia descrita, faremos “Uma perspectiva histórica”, que reconstruirá o primeiro (1930 a 1970) e o segundo (1970 a 1988) momento da avaliação educacional no Brasil. No terceiro momento caracterizaremos, detalhadamente, “Os formuladores e implementadores” e “As instituições” que possibilitaram a formulação e implementação do Saeb. A análise contará, ainda, com uma atenção específica “A academia” e “A imprensa” como atores, pouco citados nas pesquisas que analisam o processo de institucionalização do Saeb; e também com uma análise orçamentária que identificará pistas da avaliação e de sua relevância em “As finanças”.

No terceiro capítulo promoveremos o encontro do modelo de avaliação, Saeb, e os modelos de análise de políticas. Em “O que estamos avaliando?” descreveremos características do Saeb e alguns resultados de pesquisas sobre esta avaliação para, de forma complementar, encontrar nos “Modelos de análise de políticas públicas” o elo que permite a retroalimentação das políticas educacionais, identificando “Como os indicadores subsidiam as políticas públicas”. Ao final, “Em busca da avaliação formativa” esboçaremos um modelo de análise da política educacional que, em nosso entendimento, permitiria aumentar a capacidade de atendimento dos objetivos da avaliação educacional, Saeb e poderia contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas para a faixa de ensino a que tal avaliação envolve. Este esboço, leva em consideração o alerta feito por Rocha e Pereira (1997, p.128).

Desde o trabalho pioneiro de AKAIKE (1969) vários critérios para seleção de modelos foram desenvolvidos, reduzindo significativamente a necessidade do julgamento do analista e ao mesmo tempo podendo ser automatizados facilmente em computador.

A idéia geral é que todos os critérios de qualidade do ajustamento melhoram mais ou menos regularmente quando aumenta-se o número de parâmetros do modelo. Entretanto, aumentar demasiadamente o número de parâmetros é indesejável pois a precisão das estimativas diminui e o modelo torna-se de pouca utilidade. Para

resolver esses dois objetivos, em princípio conflitantes, os métodos de escolha procuram penalizar os critérios de ajustamento pelo número de parâmetros incluídos no modelo.

Pois modelos não substituem a realidade, apenas a representam.

Imbuídos dos desafios aqui dispostos, e orientados por uma hipótese: O Saeb fundamentado no desempenho do aluno pode não atender as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Perseguiremos a pergunta que desde o primeiro contato que tivemos com o Saeb, em 2002, persiste e nos motiva a desenvolver este esforço de análise: Para que serve o Saeb?

1. A DIMENSÃO SOCIAL DA AVALIAÇÃO

1.1 *Uma visão de mundo*

Gil Vicente notabilizou-se pela crítica aos tipos sociais de seu tempo, levando seus personagens ao purgatório da crença cristã e fazendo-os rever seu passado nas peças: Auto da Barca do Inferno, o Auto da Barca do Purgatório e o Auto da Barca da Glória. A condição do passado dos personagens revelava a sua possibilidade de seguir na barca do Anjo ou do Diabo.

Estas peças teatrais do século XVI possuem na estrutura dos diálogos: critérios, indicadores e juízos de valor que demonstram o quanto à prática da avaliação está ligada à nossa condição cultural. Daí, a expressão cultura avaliativa, tão valorizada em nosso tempo, carregar em sua raiz elementos que antecedem nossa atual organização social.

Mas a avaliação do Anjo ou do Diabo não se esgota na classificação de bons ou maus cristãos, ela condiciona a ação seguinte: seguir para o inferno ou para salvação. Aqui está o cerne da avaliação; alterar ações, provocar mudanças.

Além da dimensão cultural, a denominada cultura avaliativa carrega outras dimensões sociais que a conformam: a economia (o processo histórico do pensamento macro e microeconômico no desenvolvimento do capitalismo); a política (a sucessão de regimes e sistemas de organização política e sua relação com o processo de mudanças pelas quais tem passado o pensamento a partir do Iluminismo), e a dimensão tecnológica (a evolução das técnicas de administração e gestão, aliada ao desenvolvimento de instrumentos estatísticos e de modelagem social).

O ser e o agir social, instrumentalizado por uma cultura avaliativa, criam uma prática que direciona a ação da sociedade para um caminho que não distingue mais com clareza a interferência do individual, institucional e social. Esta prática, não é consequência exclusiva da cultura avaliativa, mas se adapta às construções cognitivas de nossa visão de mundo. Isto pode ser confirmado ou contestado, no ritmo e intensidade da visão de mundo que sustenta esta mesma prática.

Familiarizado com a corrente historicista, Carr (1989) atribui ao fenômeno da observação histórica uma relação causal e determinante do historiador com a História. Na perspectiva de Eduard H. Carr o social não está separado do indivíduo, o espaço histórico

reflete o seu tempo, em um historicismo que não nega a importância da estrutura orgânica do positivismo, em que o passado é reinterpretado, constantemente, pela visão do historiador no presente.

Podemos dar sentido a esta caracterização da cultura avaliativa se correlacionarmos seu movimento à ação de um paradigma social, que pode fundamentar-se ou explicar-se com a perspectiva histórica de Carr, ou ainda, de uma forma dialética, como aponta a perspectiva evolutiva da ciência, segundo Kuhn (1978, p.222), ao explicar a passagem do período pré-paradigmático para o pós-paradigmático.

Antes de ela ocorrer, diversas escolas competem pelo domínio de um campo de estudos determinado. Mais tarde, no rasto de alguma realização científica notável, o número de escolas é grandemente reduzido – em geral uma única. Começa então um tipo mais eficiente de prática científica. Essa prática é geralmente esotérica e orientada para a solução de quebra-cabeças. O mesmo ocorre com o trabalho de um grupo, que somente inicia quando seus membros estão seguros a respeito dos fundamentos de seu campo de estudos.

Ou ainda, numa perspectiva econômica e tecnológica de Schumpeter (1997) que identifica ciclos no desenvolvimento econômico que reorganizam fatores de produção (tecnologia) e avançam para ciclos de prosperidade, quando temos uma inovação empreendedora concentrando capital naquela iniciativa.

A escolha destes autores não é aleatória, primeiro pela oportunidade dialética de referenciar autores que vivenciaram realidades sociais diferentes (Schumpeter, a transformação do capitalismo pós 1929, Kuhn, a grande fase das evoluções tecnológicas e da chamada Era de Ouro do capitalismo e Carr, contemporâneo de Schumpeter, que olha para a história com destreza de quem conheceu um mundo que “acelerou o tempo” durante todo o século XX), e segundo, pelas diferenças de visão e áreas de conhecimento a que pertencem estes autores.

A perspectiva de Carr nos traz a dimensão da importância dos atores e das perspectivas individuais. A posição de Kuhn, salvaguardadas suas próprias restrições para a aplicação de sua visão às Ciências Sociais, nos demonstra a trilha seguida por uma escola de pensamento até a sua consolidação científica. E Schumpeter possibilita um esclarecimento a respeito da importância da inovação técnica, frente ao desenvolvimento da sociedade capitalista.

As três referências, apesar de representarem expressões de pensadores de distintas áreas do conhecimento científico, possibilitam uma reflexão e um panorama sobre a sociedade que incorpora e instrumentaliza a cultura avaliativa.

Não é nossa intenção inovar a ponto de, neste trabalho, transformar a cultura avaliativa em paradigma, mas é importante reconhecer nela instrumento importante para corroborar com nossa sociedade ocidental, competitiva e individualista.

A diversidade e o conflito que marcam a “área de avaliação”, gerando divergência ideológica, política e uma fundamentação polissêmica, também devem estar contemplados na estrutura de análise e avaliação de políticas públicas.

Assim, a cultura avaliativa se desdobra não apenas numa prática de análise e avaliação para fins determinados, mais configura uma forma de agir e pensar, com múltiplas raízes.

1.2 Uma visão de Política Pública

Se direcionarmos a expressão da cultura avaliativa para o campo das Políticas Públicas, encontraremos um sistema de organização política (as numerosas Poliarquias do chamado mundo ocidental) e uma organização econômica (mundialização do capital) que buscam construir um novo papel para o Estado², que detalharemos em “Uma explicação política”.

Este novo papel tenta reequilibrar a organização social, seus atores e arenas³, na busca de políticas públicas que dividem a atenção de formuladores e implementadores de políticas e pesquisadores em dois aspectos: qualidade e igualdade de oportunidade.

Para não permitir o esvaziamento destes dois aspectos, é oportuno definir que o conceito de qualidade aqui defendido ainda não possui uma escala objetiva, mas tem como parâmetro ideal um sistema eficiente de Pareto⁴, em que a política pública otimiza as

² Neste tema, podemos evidenciar a mudança da perspectiva teórica e de análise conforme a configuração sócio política. Num primeiro momento houve grande alarde para o fim do Estado. Porém a luz das evidências cotidianas observa-se no curto prazo, o Estado assumindo novas formas e papéis, Bidarra (2004a) e (2004b).

³ Aqui a perspectiva de equilíbrio tem na Ciência Política as perspectivas de teorias contratualistas (Hobbes e Rousseau) e seu braço na teoria econômica clássica.

⁴ A literatura econômica define a eficiência de Pareto como uma situação limite de otimização, na qual a posição de qualquer agente envolvido no sistema pode melhorar sua posição, sem com isso, prejudicar outros agentes.

possibilidades, não apenas econômicas (instrumentais), mas também sociais, ou de maneira análoga, a eficiência definida por Figueiredo e Figueiredo (1985 p.114):

A admissão de que existe uma dimensão política na análise da eficiência torna a avaliação bem mais complexa. A noção de custos sociais tem por sua vez duas dimensões: de um lado, eles originam-se de demandas sociais não previstas, que podem ser traduzidas em custos econômicos – financeiros; de outro lado, estão os “custos” sociais e políticos não traduzíveis para unidades monetárias, em geral “pagos” pela população atingida pela ação de governo, e que são sempre “debitados” ao lado do custo da ação governamental. O complicado está no fato de que os custos sociais e políticos têm sinais trocados em relação à taxa fixa de eficiência instrumental. A incorporação da dimensão política ao conceito de eficiência, conduz então, a uma queda da taxa de eficiência instrumental de qualquer programa social. Cabe ao analista mostrar a variação da taxa de eficiência instrumental segundo cenários sociais e políticos distintos, e aos que tomam decisões decidir por uma taxa de eficiência global. Fica com estes a difícil tarefa de decidir o quantum de irracionalidade estão dispostos a introduzir na taxa de eficiência instrumental ótima, tornando-a sub ótima. Este quantum, em muitos casos, é o “preço” da democracia, que deve ser pago por todos. Isto posto, o uso de critérios de eficiência para a aferição do sucesso de políticas sociais não deve ficar restrito a sua dimensão instrumental, econômica. Tem-se que introduzir aí o nível de satisfação da população, pelo menos da população alvo. Em uma palavra, não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes.

Já o conceito de igualdade de oportunidades, aqui defendido, repousa no conceito clássico socialista de igualdade, que se contrapõe ao conceito clássico liberal de igualdade, e necessariamente responde as perguntas como formuladas por Bobbio (2000, p.298) ao analisar o texto *Conspiration pour l'égalité de Babeuf* de Filippo Buonarroti de 1828.

As perguntas às quais é preciso oferecer uma resposta exata, se não quisermos que a invocação da igualdade seja um *flatus vocis*, são as duas seguintes: a) igualdade entre quem? b) igualdade com relação a que coisa?

Uma vez feitas essas duas perguntas, e limitando a especificação, por razão de economia de discurso, ao par todo-parte, são possíveis quatro respostas:

- 1) Igualdade de alguns em alguma coisa.
- 2) Igualdade de alguns em tudo.
- 3) Igualdade de todos em alguma coisa.
- 4) Igualdade de todos em tudo.

Dessas quatro respostas, a que caracteriza uma doutrina igualitária é a quarta. Considero portanto que, em uma primeira aproximação, seja possível considerar igualitária aquela concepção global da sociedade (da sociedade humana em geral ou de uma sociedade determinada) segundo a qual é desejável que todos (todos os homens ou todos os membros dessa determinada sociedade) sejam iguais em tudo. Não é preciso acrescentar que se trata de um ideal-limite.

O racionalismo moderno e os princípios advindos da organização política da Grécia Antiga consolidaram uma tradição que justifica a busca pelo aprimoramento das políticas públicas, em torno da qualidade e da igualdade de oportunidades.

A forma como cada governo assume a responsabilidade de conduzir sua agenda política coaduna com a conjuntura da organização social e a tradição política. Esta tradição configura um corpo político sustentado em concepções que permanecem latentes a nossa organização social. Para Minogue (1998 p.101) esta perenidade de concepções é traduzida pelo conceito de justiça.

O Estado como vimos, era um corpo político. Agora podemos imaginá-lo como uma nau. É a metáfora por trás da própria palavra “governo”, que vem do latim medieval *gubernaculum*, leme, direção. Política é a arte de conduzir a nau do Estado. Que sinais devem guiar o piloto na navegação?

A resposta é óbvia: ele deve se guiar por *ideais*, distantes faróis de excelência que todos deveriam seguir. Os ideais são, com frequência, os conceitos com os quais os partidos políticos se identificam. Os conservadores, por exemplo, em geral votam fidelidade à tradição, os liberais à liberdade, os socialistas à igualdade. Mas o supremo instrumento de navegação política, acima mesmo desses, é uma coisa chamada “justiça”, que na primeira obra-prima de filosofia política, a *República*, de Platão, era a virtude reguladora que determinava o lugar de todas as outras virtudes. A palavra justiça vem do latim *jus*, que tanto serve para lei como direito.

O Estado fundamenta e administra a inter-relação das organizações sócio-políticas, econômicas e culturais utilizando sua capacidade institucional de mobilizar e direcionar recursos, no atendimento de bens públicos,⁵ por meio de formulação e implementação de políticas públicas. Disto derivam dois eixos explicativos para o destaque das políticas públicas (suas análises) e seus elementos⁶ (a saber: a agenda, formulação, implementação, resultados e avaliação):

⁵ Na teoria econômica dizemos que a disponibilidade de um bem público deve ser permanente e não restritiva, ou seja, diferente de um bem privado, o ensino deve estar disponível a qualquer tempo. Portanto não deve gerar custo adicional a cada novo estudante e a utilização do recurso não deve limitar o uso do mesmo por outro indivíduo. Constitucionalmente o Estado brasileiro assume esta classificação econômica para o ensino fundamental ao determinar que este atendimento é direito subjetivo (garantia, plena e inquestionável, dando poder de ação assegurado pela ordem pública). Outra diferença é que a Educação, não considerando a coerção legislativa, é uma opção social: seu consumo pode ser individualizado, mas a opção pela sua existência depende da organização social, pois, dentro do sistema democrático, se impõe a política pública do governo. Deste modo, cada um pode decidir se compra mais ou menos livros, no entanto, não pode decidir por si só pela disponibilidade da Educação. A mesma literatura econômica define externalidade como sendo o efeito gerado por uma ação produtiva não prevista diretamente na finalidade da referida ação. Por exemplo, quando uma indústria produz um sapato, sua finalidade é gerar um produto material acabado. Os efeitos sociais daquela indústria na região, como o aumento da atividade econômica e uma possível poluição posterior que ela cause ao meio, são as externalidades do processo produtivo. Ao serem compreendidas, as conseqüências das externalidades podem sugerir avanços na legislação que inserem custos sociais e ambientais na produção material. Dizemos que o ensino gera externalidades positivas na sociedade, pois é considerado o benefício social que um sistema educacional pode gerar, principalmente em relação à formação do indivíduo.

⁶ Estes elementos da política originam-se da Teoria dos Processos que se caracteriza pela dinâmica de interesses de grupos de atores políticos seguindo uma lógica de segmentação processual que segue as etapas

O primeiro eixo refere-se à importância acadêmica crescente de caracterizarmos o tipo de Estado, e as demais variáveis contidas nas formas de organização social para gerar análises de políticas públicas como afirma Ham & Hill (1998, p.22) a respeito de estudos de resultados de políticas.

...o que governos fazem envolve o todo da vida social, econômica e política, seja prática ou potencialmente. Políticas públicas são, auto-evidentemente, não um campo estreito de investigação, embora analistas de políticas possam bem se concentrar apenas em áreas estreitas de todo o campo. Políticas públicas fazem coisas a economias e sociedades, de forma que, em última análise, qualquer teoria explicativa satisfatória de políticas públicas deve também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Esta necessidade analítica gera uma relação de *simbiose* entre o racionalismo de nossa cultura avaliativa e a necessidade implícita de atender o bem comum.

O segundo eixo explicativo, para o destaque das políticas públicas, diz respeito à importância social que as análises e avaliações de políticas públicas têm no que concerne à sua eficiência para atingir a fatores de escassez de recursos públicos, atendimento das enormes carências sociais e a gestão democrática dos recursos por parte do Estado de forma proba, (ARRETCHE, 1998). Esta busca pela eficiência da ação política gerando *accountability* adquire papel central em nosso modelo de organização política, como veremos logo adiante.

Inegavelmente, identificar, nas políticas públicas, características da tradição organizacional do Estado (a democracia grega e o contratualismo iluminista), o conceito econômico de bem público e a busca por *accountability* revelam uma postura frente à cultura avaliativa, que tem na qualidade e igualdade de oportunidades, dois pontos que justificam a sua finalidade. Esta justificativa, entretanto, representa um modelo para fins de análise que tentará mapear os princípios que norteiam a organização do Estado e seus desdobramentos (considerando as arenas e atores envolvidos no processo). Existem, por exemplo, análises que partem do pressuposto da preponderância do fator econômico como força motriz para explicar o movimento da cultura avaliativa e da dinâmica atual do Estado e de seus governos. Porém, julgamos neste momento que este tipo de análise inibe, em tese, a ação mais peculiar à avaliação e análise de políticas: sua capacidade de alterar ações e provocar mudanças.

Esta opção metodológica nos permite identificar os campos da dinâmica social, reduzindo o foco da análise até chegarmos ao objeto da pesquisa, para futura categorização de suas variáveis.

1.3 O ambiente social que revela a importância da avaliação como instrumento de accountability

As condições econômicas aliadas aos processos de transformação política e cultural, dinamizados pelo mercado, criaram o ambiente propício para o controle social de responsabilidade (*accountability*). As análises e avaliações de políticas públicas e programas podem ser consideradas uma forma de *accountability*⁷, pois já trazem alguns resultados na sua relação com as políticas públicas que têm sido implementadas, e a partir destas, podemos elaborar reflexões sobre seus modelos e métodos de análise e avaliação. Neste processo é importante destacar a atuação das instituições ligadas ao Estado no sentido de cumprir seu papel de atendimento do interesse público e adequar-se aos padrões de uma cultura avaliativa que se estabelece.

Destacaremos a importância das análises e avaliações de políticas como instrumentos de *accountability* que, traduziremos como controle e responsabilidade, mas, por vezes, faremos deste conceito sinônimo de avaliação, mesmo sabendo que não podemos simplesmente unificá-los. A intenção é colocar em pauta a importância que o movimento de avaliação deve atribuir ao atendimento do interesse público e sua contribuição para alcançarmos igualdade de oportunidades e qualidade na oferta de políticas públicas.

O termo *accountability*, segundo Wagner (1989, p.7), tem origem na referência etimológica das palavras *account* (controle, prestar contas) e *accountable* (responsável, justificável), ambas emergentes do vocabulário anglo-saxão do século XVIII.

A busca por *accountability* não é um fenômeno recente e resulta da percepção da necessidade de se melhorar a gestão dos investimentos educacionais como indica Stuffebeam (1988).⁸

⁷ O conceito de *accountability* e os aspectos de qualidade e igualdade de oportunidades discutidos neste trabalho foram escolhidos a partir de uma revisão dos temas mais citados na bibliografia especializada de avaliação atualmente.

⁸ Tradução nossa do original “The accountability study became prominent in the early 1970s. Its emergence seems to have been connected with widespread disenchantment with the persistent stream of evaluation reports that indicated that massive state and federal investments in programs to improve education were not showing significant results. One proposed solution posited that accountability that system could be initiated to

O estudo de accountability tornou-se destacado no início dos anos 70. Sua emergência parece ter sido relacionada com a difusão do desencantamento com os contínuos relatórios de avaliação que indicavam que maciços investimentos dos estados e governo federal em programas educacionais para melhorar a educação não estariam mostrando resultados significativos. Uma solução proposta posicionava que um sistema de accountability pudesse ser iniciado para assegurar tanto que os educadores pudessem levar a cabo suas responsabilidades para melhorar a educação como que avaliadores pudessem fazer um minucioso trabalho de identificar os efeitos de melhoramento dos programas. O avanço organizado pelo estudo de accountability é o começo da responsabilidade que pessoas nas instituições têm para implementar programas educacionais. O propósito do estudo, como já tratado, é para proporcionar constitutivo da precisa descrição dos resultados e para assegurar que os resultados são principalmente positivos...

Tal qual Stufflebeam, encontramos em Wagner (1989, p.19) uma afirmação que ratifica a existência de fatores de determinação política, econômica e histórica que deflagram a necessidade por *accountability*, o que pode ser exemplificado com o efeito conhecido como Sputnik⁹. Esta explicação, embora identifique um fato relevante para deflagrar o movimento de *accountability* (um esforço nacional), não desvenda a base ideológica, ou como denominamos anteriormente, o paradigma social que sustenta o fato.

Em uma conjuntura que alia um modelo econômico de alta competitividade na disputa por espaços de comercialização (formando um padrão cultural e de organização social que se adapta ao sistema produtivo), e um ambiente político que adota o regime democrático por representação, atribuída em eleições diretas, gerando disputas por um Estado que tenta encontrar seu papel como agente político, econômico e social; encontramos as instituições públicas divididas entre sua atribuição de fornecimento de um bem de interesse público e sua participação como agentes de um setor econômico de quase-mercado, como elucidaremos logo a seguir.

Esta conjuntura reforça o papel dos atores individuais e institucionais com responsabilidade legal ou moral para o controle e a responsabilidade social (*accountability*), para isto, neste trabalho, classificaremos tal ação como *accountability* horizontal (que representa esta atribuição legal por meio de instituições de controle e regulamentação) e

ensure both that educators would carry out their responsibilities to improve education and that evaluators would do a thorough job of identifying the effects of improvement programs.

The advance organizer for the accountability study is the set of responsibilities that personal in institutions have for implementing educational programs. The purpose of the study, as already noted, is to provide constituents with and accurate accounting of results and to ensure that the results are primarily positive..."

⁹ Concentração da agenda política norte-americana na década de 60 na busca pela primazia na conquista espacial, considerando o fato que a URSS conseguiu orbitar o primeiro ser vivo (cadela Laika) em 1957.

como *accountability* vertical (que tem a atribuição moral, e por vezes legal, de acompanhar o desempenho de seus representantes). Esta distinção é assim referenciada em O'Donnell (1998, p.40), para definir *accountability* horizontal:

Posso, agora definir o que entendo por *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

E para o mesmo autor, (O'DONNELL, 1998, p.28), para definir *accountability* vertical:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "accountability vertical". São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Para discriminar os tópicos que configuram e abrigam as características dessa conjuntura que alia um sistema econômico competitivo e um Estado democrático de direito, a que nos referimos, dividiremos a análise em três campos: político, econômico e tecnológico. Esta divisão nos permitirá direcionar a análise da conjuntura macro política, para a conjuntura micro política, traçando o comportamento geral das variáveis, dentro de tais campos, até caracterizar nosso objeto de análise: o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

1.4 Uma explicação política

As associações entre o Estado e as políticas sociais que implementa, não estão contidas nas justificativas formais que estas políticas geram, nos informativos de órgãos oficiais do governo. A justaposição de um Estado, que submete suas ações aos interesses de uma classe que detém o poder dos meios de produção, e nesta lógica, o poder de reproduzir suas necessidades por meio de sua estrutura, (LÊNIN, 1978); ou de um Estado que protege o indivíduo, e sua propriedade na relação de risco que o outro oferece, (HOBBS, 1983); ou ainda, de um Estado que administra os interesses de classe e dos agentes sociais de uma sociedade heterogênea e conflituosa (OFFE, 1990), indica justificativas das decisões dos governos no campo das políticas sociais. Esta ação político-ideológica do Estado,

conformada na ação de administração pública de um governo que assume determinado modelo de gestão, determina as agendas e a implementação das políticas governamentais.

Para atender os objetivos deste trabalho, não iremos, aqui, defender ou explicitar preferência por uma destas correntes de pensamento a respeito das relações de interesse do Estado, vamos apenas considerar possível qualquer uma delas, ou ainda, qualquer combinação entre elas; pois para definir o Estado teríamos de trilhar pelas teorias idealistas, realistas-racionalistas ou realistas-historicistas, o que fugiria aos nossos propósitos.

Além dos interesses aos quais está ligada, a ação político-ideológica, o Estado, também reflete correntes históricas do pensamento ocidental. Como dissemos no início do trabalho, a formação de uma visão de mundo e de uma visão de política pública resulta na conformação de um sistema político, que pode ser dividido na tradicional forma aristotélica apresentando três possibilidades: Aristocracia, República e Democracia; ou qualquer uma de suas variantes posteriores.

A configuração de nossas atuais democracias ocidentais revela novas possibilidades sistêmicas ao Estado e uma emancipação da sociedade civil, como descrita por Bobbio (2000, p.84) ¹⁰:

Essa emancipação da sociedade civil ocorre gradativamente quando, através das constituições democráticas, passa a ser reconhecido o direito de associação a partir do qual nasce a democracia pluralista (poliárquica e policêntrica), em contraste com o ideal da democracia monística ou monocrática, segundo o qual “a soberania reside no povo: ela é una e indivisível” (art.25, Const. 1793) e “nenhuma parte do povo pode exercer o poder de todo o povo” (art. 26). Não é por acaso que o direito de associação nos Estados europeus, de longa tradição autoritária, tenha sido o último a ser reconhecido. É o direito que, uma vez reconhecido, transforma a realidade e, conseqüentemente, também a imagem do estado soberano, criando novos sujeitos, com plenos direitos e, no sentido da palavra, “políticos”.

Essa configuração que assume o rótulo de Democracia Pluralista, como descreve Bobbio, também revela a estrutura de funcionamento da denominada Poliarquia, que constrói um mosaico de três correntes históricas do pensamento político ocidental: o liberalismo, o republicanismo e a democracia.

As características destas correntes do pensamento estão superpostas na organização política e econômica, no sistema representativo e nos papéis dos atores no Estado de Direito como esclarece O’Donnell (1998, p.33) “basicamente, o liberalismo atribui direitos

defensivos aos indivíduos localizados na esfera privada; o republicanismo atribui obrigações aos indivíduos que devem ser cumpridos na esfera pública; e a democracia afirma o direito positivo de participação nas decisões da *demos*".

Ao fazer uma triagem das justificativas políticas da avaliação, identificamos que os dois elementos da explicação política que justificam a ligação entre cultura avaliativa (no sentido de accountability) e a busca por qualidade e igualdade de oportunidade nas políticas públicas são: o bem-estar social (Welfare State) e a Guerra Fria.

Apesar da indissociabilidade histórica destes dois elementos, para manter a direção e o sentido da análise (dedutiva), inicialmente faremos uma rápida referência à Guerra Fria, que terá como foco a disputa soviética e americana, pois a participação brasileira nesta disputa é demonstrada de forma secundária pelos historiadores, marcada apenas por questões pontuais da negociação política e das relações diplomáticas. Posteriormente daremos mais intensidade ao conceito de Bem-Estar Social, possibilitando que a análise descenda ao caso brasileiro, já que seus conceitos e práticas podem ser associados, ao caso nacional, de forma mais ampla e direta.

Os resultados da Segunda Guerra Mundial estabeleceram o parâmetro político mais importante na condução das decisões de governo e de Estado, com reflexos em todos os países. Mesmo aqueles que não compartilhavam da origem histórica- ideológico-cultural do chamado mundo ocidental, envolveram-se nas disputas decorrentes da formação de dois blocos: o socialismo soviético e o capitalismo americano. A própria definição dos blocos já carrega na sua semântica a importância das disputas de mercado que sustentam a mundialização do capital e a nova forma de desenvolvimento das estruturas de produção. Se focalizarmos, entretanto, neste momento, apenas a questão política, como foi proposto, identificamos a necessidade sistemática dos grandes atores desse jogo (U.R.S.S. e E.U.A), de conduzirem ideologicamente o processo. Ganhar uma nova posição territorial (uma adesão a um dos blocos), demonstrar superioridade armamentista ou tecnológica, ou ainda, espalhar a visão e a cultura de cada um dos lados, representa gerar espaços para a

¹⁰ A constituição citada por Bobbio refere-se à Constituição de 1793 — da República Jacobina do Ano I, consequência da segunda revolução em 1792.

ampliação de seus domínios¹¹; características que não são inovadoras na organização social humana.

Para nossa análise, dois fatos direcionam e atestam as condicionantes desse “jogo”, e a utilização da cultura avaliativa e da *accountability*, como instrumentos para potencializar a vitória de um dos lados¹²: o efeito Sputnik, já citado anteriormente, e o efeito do Relatório Coleman em 1966, apesar de estarem situados em momentos históricos diferentes, na luta pela hegemonia geopolítica, representam o esforço do governo norte-americano para mobilizar a sociedade, os meios produtivos e suas próprias políticas públicas, com o intuito de aumentar a capacidade instalada de conhecimento para gerar inovações técnicas e supremacia. Aqui está uma fonte do moderno conceito de *accountability*, e da necessária centralidade da administração pública em melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade. Esta afirmação não exclui, nem tão pouco contradiz a construção que fizemos no início do trabalho, da origem ideológica e cultural que faz da cultura avaliativa e da *accountability*, instrumentos democráticos para atingir a qualidade e a igualdade de oportunidades nas políticas públicas, mas, este direcionamento do governo norte-americano, para melhorar suas estruturas e bases, corrobora, como fato político, para alcançarmos o atual estágio de nossas organizações políticas.

No Brasil, o discurso do aumento da capacidade instalada de conhecimento, talvez não esteja diretamente ligado a um fato político determinado, como nos E.U.A. (Guerra Fria), mas pode ser reconhecido nos movimentos escola-novistas, na construção da LDB/1961, nos movimentos populares de alfabetização, nos movimentos dos projetos políticos da ditadura militar de 1964, na redemocratização do país, no movimento de reforma do Estado e, mais diretamente, no campo educacional, nas conferências e diretrizes internacionais para a Educação (por exemplo, Jontien), que arrastam o movimento da Economia da Educação, como discurso para superar nossas históricas desigualdades sociais.

Outro elemento político que coaduna com os efeitos da Guerra Fria é o Estado de Bem-Estar Social.

¹¹ Roma e o Cristianismo, as conquistas de Alexandre “o Grande” e as ações Napoleônicas, do Nazismo ou do Fascismo são bons exemplos de ação política estratégica para conquistas e dominação.

¹² Pela importância e efetividade vamos aqui destacar a maior influência norte-americana que resulta numa escolha política do Brasil na questão.

O conceito de bem-estar social passa, necessariamente, pelo período histórico europeu, pós-segunda guerra, caracterizado como Welfare State. Pode-se a ele atribuir uma origem na luta de classes, em que, na tentativa de salvaguardar a estrutura do sistema capitalista, o Estado incorpora as reivindicações dessa luta, ou ainda, uma explicação institucionalista, em que as conquistas da estrutura governamental criada pelo liberalismo e pela democracia geraram um peso maior do Estado, (KING, 1988). O movimento político-ideológico do período permite criar alternativas aos extremos do capitalismo liberal e do comunismo gerando os dogmas doutrinários do social liberalismo e da social democracia.

O movimento político-ideológico, entretanto, não era homogêneo, havia muitas diferenças entre posições de Estados democráticos consolidados (Estados Unidos) e republicanismos em vários estágios na Europa. A instabilidade política refletida em duas guerras mundiais, o êxito da revolução bolchevista na então criada U.R.S.S. e a consolidação dos norte-americanos como líderes do capitalismo mundial, possibilitaram um ambiente, que com maior ou menor intensidade, dependendo da perspectiva teórica que se adota, influenciou a construção do sistema de benefícios sociais no Brasil.

Diferentes períodos do século XX nos permitem formular um perfil das fases do Estado de Bem-Estar brasileiro, identificando nas ações de políticas públicas do governo federal o desenvolvimento de uma fase centralista de 1930/1943; uma forma seletiva e heterogênea de 1945/1964 e uma fase universalista nas décadas de 60 e 70 e considerando, ainda, que esta gênese do nosso Welfare State possui características que permeiam todo este período, dentre as quais: centralização política e financeira do governo federal nas ações sociais, fragmentação institucional, exclusão da população à participação política, autofinanciamento social, privatização e clientelismo, conforme (DRAIBE, 1988).

Independentemente da aceitação desta formulação das fases do Welfare State no Brasil, as características apontadas são reconhecidas no Estado capitalista brasileiro também por Faoro (1991) e Fernandes (1981), e é nossa intenção fazer uso destas mesmas características para justificar as transformações que levam à formação de um novo modelo (reformado) de Estado.

A conjuntura política do Estado brasileiro não permitiu a construção de um Estado de Bem-Estar Social maduro, que possibilitasse uma organização arraigada à cultura

política e econômica nacional nos moldes defendidos por King (1988), capaz de sustentar a manutenção de condições mínimas de exigibilidades de uma estrutura jurídica e social, garantida pelas conquistas e direitos, na formação de um conceito de cidadania.

Esta difícil tarefa de nosso país, de conseguir construir um espaço de justiça e equidade social, através de um Estado, que historicamente, não dificulta, e por vezes até assegura, a formação de uma elite indiferente às desproporções da renda que geram nossa discriminação social.

Essa elite nacional não é homogênea, e dividi-se entre aqueles que possuem interesse em desenvolver sua produção atrelada ao subsídio do Estado, e aqueles que defendem a livre concorrência, liberdade e a redução de interferência do Estado na economia. Esta última parcela, por meio de um movimento que assimila e participa da transformação da lógica comercial internacional, e da assunção de governos que também objetivam partilhar da agenda política e econômica internacional, uniu-se no discurso da ineficiência na gestão dos recursos e da estrutura pública, exigindo a superação desse modelo de Estado dito falido. Interessante notar que o mesmo argumento, utilizado para justificar a transformação do Estado que promove política e benefícios sociais na direção de reduzir o efeito mercantil (salário social) das negociações da força de trabalho na Europa, posto em pauta no final da década de 70 do último século, também justifica a transformação do Estado brasileiro a partir de meados da década de 80 do mesmo século, porém com todas as latentes e gritantes diferenças sociais que a comparação suscita.

O discurso da transformação das políticas sociais no Brasil, que gerou as Reformas do Estado, alia-se a outros aspectos que devem estar pautados nas justificativas que originam o novo modelo: a fragilidade de nossa organização política partidária, enquanto instrumento de um Estado democrático assegurado pela legislação e nossa histórica dependência aos condicionamentos das movimentações da política externa internacional.

No que se refere à nossa organização política partidária, ela é fruto de uma história republicana com ínfima liberdade de organização, dado que nossa democracia de direito tem apenas na história recente, experiências de universalização do sufrágio direto e quase irrestrito a toda a população, e ainda assim, moldado em arcaicos sistemas de clientelismos e corporativismos. Este ambiente contribui para uma forma de organização político-partidária caracterizada por um pragmatismo eleitoral em busca da maximização do voto,

que inibe resistências mais consistentes na manutenção de um Estado, no conceito weberiano, e que poderia ser garantidor de políticas e benefícios sociais.

Podemos acrescentar ainda, à nossa organização partidária, conforme Lamonier e Meneguello (1986), uma debilidade estrutural resultante do peso da administração pública na economia, resultando em valorização personalista e, portanto, não partidária do poder, e de períodos que o Estado deliberadamente impediu o fortalecimento dos partidos (Império, Primeira República e Estado Novo), generalizando a fragmentação e atrofia dos mesmos. O que segundo, os autores citados: “esse conjunto de fatores debilitantes torna-se *inercial* em virtude da própria memória partidária e principalmente da preferência “racional” dos políticos por uma legislação eleitoral e partidária permissiva, isto é, compatível com aquela busca permanente de acesso aos recursos públicos.”.

No que tange à dependência aos condicionamentos da política externa internacional, fora o cunho econômico tratado no próximo segmento deste texto, podemos ressaltar a tradição de nossos formuladores de políticas públicas de importar soluções teóricas para nossas carências sociais, muitas vezes sem a devida adequação das mesmas à nossa realidade, (CARDOSO e FALETTO, 1973).

Os argumentos que sustentam este segmento do texto, na expectativa de caracterizar os fatores políticos que demonstram a transição para o novo modelo do Estado brasileiro que se consolida nas ações políticas e no processo de construção do arcabouço legislativo. Do ponto de vista das ações políticas podemos destacar nosso processo de abertura democrática e a Constituição de 1988, de forma que o processo de distensão, assim denominado pelo governo Figueiredo em 1979, a realização das primeiras eleições para governador dos estados, ainda no regime militar em 1982 e o movimento das Diretas Já em 1984, desencadeiam a publicidade da organização política e o vislumbre da sociedade de poder alcançar, por meio do processo democrático, conquistas sociais até então outorgadas (*accountability* vertical).¹³ Os vícios populistas da gestão pública mantiveram-se por algum tempo, mesmo porque os atores políticos continuaram e continuam os mesmos do período pós 1964, o que construiu a já citada falência das gestões governamentais em todas as

¹³ Relembrando: *Accountability* vertical é determinado pelo processo eleitoral e *accountability* horizontal ocorre por meio dos órgãos fiscalizadores ou agências regulatórias.

esferas federativas (federal, estadual e municipal), endossada pela descentralização, evidenciada como cerne organizacional da agenda da Constituição de 1988.

Até o momento retratamos as políticas públicas e sua interface com a cultura avaliativa e *accountability* de maneira geral. Se olharmos a política educacional, que tem suas especificidades, com a intenção de alcançarmos mais à frente a discussão de nosso objeto de pesquisa, notaremos que a Constituição de 1988 e a LDB de 1996, já retratam o movimento de um novo modelo de Estado que valoriza a avaliação como instrumento de gestão.

No Brasil, a legislação educacional segue uma tradição jurídica e política de consolidar ou outorgar os direitos, por meio da norma legislativa, ou no caminho do argumento de Pilatti (2001, p.299), em relação ao processo constituinte de 1987, “Em princípio e como regra, no meu entender, os movimentos populares acabaram seduzidos pela ilusão jurídicista da consagração retórica dos direitos substantivos, deixando em segundo plano a previsão de instrumentos de sua efetivação.”

E ainda, por consequência (CURY, HORTA e FÁVERO, 2001, p.27):

Nesse sentido, a Constituição de 1988 incorpora em vários aspectos mais do que a ordem permitia, mas sua efetivação ainda está aquém do que se poderia exigir. Nessa perspectiva, agora o caminho é outro. Garantir tais direitos, protegê-los e efetivá-los é a decorrência histórica necessária, embora não fatal, das pressões que os geraram.

Trata-se, então, de proteger direitos conquistados tanto contra seu esquecimento real ou político, quanto contra as forças possessivas da exploração capitalista que aspiram maior espaço de manobra para se desvencilharem de controles públicos ou sociais.

Observamos que a Constituição Federal brasileira de 1988 abre espaço para este formato de administração pública que valoriza à avaliação como instrumento de gestão.

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado; [...]

E na legislação educacional Lei 9294/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

[...] IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Dentro deste modelo dinâmico de sociedade, orientado pelos conflitos de interesses de seus agentes podemos entender o movimento generalizado das reformas educacionais e, dentro delas, a importância destacada das análises e avaliações das políticas públicas educacionais. Evidentemente não podemos homogeneizar o processo, afirmando que ele é o mesmo em todos os países; mas podemos caracterizar o movimento que demonstra uma cultura avaliativa que, além de constituir o modo operante da gestão pública, penetra no ambiente das instituições educacionais, alterando sua prática e sua organização, (SCHEERENS, 2004). Isso acelera a necessidade institucional do Estado de estabelecer padrões de controle e responsabilidade, para atender nossa atual conjuntura política, econômica e social. As instituições educacionais, imbuídas pelo objetivo de oferecer um bem de interesse público, acabam por seguir os mesmos padrões, por meio legislativo, quando se trata, principalmente, de instituições educacionais públicas, ou por meio dos critérios de mercado, quando se trata de instituições educacionais privadas.

O processo da decisão política, pelo investimento em Educação, passa por um exercício de conjeturas e interesses, do qual o resultado nem sempre significa maior retorno social para o volume de recursos investidos. Neste ambiente, os instrumentos de avaliação e *accountability* configuram elementos que podem auxiliar no processo da decisão política e corrigir distorções nas políticas implementadas, apesar de, por vezes, serem interpretados apenas, no movimento da reforma do Estado.

1.5 Uma explicação econômica

Há tempos ouvimos, dentro do discurso da política institucional, notoriamente na década de 90 do século XX, que é preciso se preparar para enfrentar a “irreversibilidade” da globalização, com toda sua roupagem de fim da história (ANDERSON, 1992). Vários autores da literatura econômica (SCHULTZ, 1967); (FRIEDMAN, 1977); (BECKER, 1976) trouxeram das teorias da Economia da Educação o tema de alta relevância para o discurso sobre o aprimoramento na formação e qualificação de recursos humanos, como forma de melhorar a produtividade do trabalhador e gerar crescimento (ação cíclica e conjuntural) e desenvolvimento econômico (em longo prazo e de forma estrutural).

A partir da segunda metade do século XX, este fenômeno foi associado a um processo de mudança no paradigma produtivo, em que a inovação e o desenvolvimento tecnológico, dentro de uma perspectiva schumpeteriana (SCHUMPETER, 1997), não consideram apenas a inovação técnica da maquinaria, mas a detenção e utilização do conhecimento assumindo papel dominante em relação a outros insumos da organização da produção material. As características dessa nova organização impõem aos indivíduos necessidades de conhecimento, como forma de atingir a plena realização social. No campo das políticas públicas, a Educação consolidou-se como investimento, o que, no Brasil, teve como uma de suas vertentes a Educação Técnica Profissionalizante, implantada pelos governos do regime militar.

As qualificações para a empregabilidade (RIFKIN, 1995), as novas tecnologias e a própria organização cultural passam a exigir certo tipo de instrução da população que precisa se adaptar às configurações sociais, reforçadas, constantemente, pelos meios de comunicação de massa. O argumento é de que a inserção no mundo globalizado tem de gerar revisões curriculares para atender aos processos da Revolução Informacional (LOJKINE, 1995). Como reflexo, ocorre pressão de demanda nos sistemas educacionais. No campo do trabalho, a discriminação pela posse ou não do conhecimento, se torna grande fonte de desigualdade e a relação do sistema educacional com o sistema ocupacional gera anseios pela superação das deficiências do mercado de trabalho, na sociedade. O mercado de trabalho por sua vez, não consegue absorver o excesso de oferta de mão-de-obra, não pela falta de qualificação desta, como alguns argumentos de ordem microeconômica tentam impor, mas, sobretudo, pela própria tendência de aumento na escala de produção.

Evidentemente não se trata aqui de descartar a necessidade que os sistemas produtivos capitalistas possuem de manter um nível de oferta de mão-de-obra ociosa, mas questionar as ineficiências de mercado causadas pelo grande distanciamento do pleno emprego.

Dois outros fenômenos que acentuam o problema são: a substituição da força de trabalho pela maquinaria, que gera concorrência no mercado de trabalho, ampliada pela fragmentação internacional da produção e a flexibilização das estruturas de proteção social do trabalho formal. No sistema capitalista, esta incompatibilidade entre oferta e demanda da força de trabalho poderia ser amenizada por uma nova interpretação do significado do trabalho no sistema produtivo, pois a manutenção de um padrão mercantilizado do trabalho gera percepções que buscam, na ineficiência do trabalhador, uma explicação para dar conta de um problema estrutural do sistema.

Assim posto, como se constituem então as bases para a relação entre o ambiente econômico “mercado” e a educação? Inicialmente, temos que afirmar que o ensino, independentemente, de ser fornecido por uma instituição pública ou privada trata-se de um bem público que gera externalidades positivas, gerando para a sociedade mais benefícios coletivos do que a soma dos benefícios individuais e, como tal, a sua distribuição no mercado difere das características de um bem privado.

Na teoria econômica dizemos que a disponibilidade de um bem público deve ser permanente e não restritiva, ou seja, diferente de um bem privado, o ensino deve estar disponível a qualquer tempo. Portanto não deve gerar custo adicional a cada novo estudante e a utilização do recurso não deve limitar o uso do mesmo por outro indivíduo. Constitucionalmente, o Estado brasileiro assume esta classificação econômica para o ensino fundamental ao determinar que este atendimento é direito subjetivo (garantia plena e inquestionável dando poder de ação assegurado pela ordem pública). Outra diferença é que Ensino, não considerando a coerção legislativa, é uma opção social: seu consumo pode ser individualizado, mas a opção pela sua existência depende da organização social, pois, dentro do sistema democrático e republicano, se impõe a política pública do governo democraticamente eleito. Deste modo, cada um pode decidir se compra mais ou menos livros, no entanto, não pode decidir por si só pela disponibilidade de Ensino.

A função pública das instituições educacionais e a demanda social por ensino, geralmente, estão condicionadas à atribuição de Estado, apesar de cada vez mais

identificarmos a presença da ação privada no campo educacional, configurando o público não estatal.

A vinculação da escola em relação à formação que visa o mercado de trabalho, historicamente uma das funções da escola na sociedade capitalista, carrega um forte elemento de ligação do ensino com a estrutura produtiva da sociedade. Assim, o papel histórico da educação, na sociedade capitalista, assume mais uma atribuição no que diz respeito às instituições educacionais: o fato das mesmas se tornarem também agentes do mercado produtivo.

Outro aspecto importante da relação entre o mercado e a educação, é a utilização do desempenho macroeconômico como indicador de sucesso da política, o que torna qualquer bem público, inclusive o ensino, condicionado aos parâmetros da política econômica. Esta característica do Estado e da economia é assim descrita em Abranches (1992, p.118).

Parte considerável do cálculo político se faz em função do desempenho macroeconômico da sociedade, e parcela significativa das decisões de política econômica e das expectativas dos agentes econômicos é condicionada e afetada pelo desempenho do sistema político.

O Estado é uma das interfaces críticas nesse processo de determinação recíproca. Ele é responsável por ampla faixa de mediação entre o sistema político e o mercado. Como aparato técnico-burocrático, é regulado pelo sistema político; como agente ativo de regulação e intervenção no mercado, é por este influenciado, ao mesmo tempo em que condiciona, estimula ou restringe.

A perplexidade ou os preconceitos mais correntes relativos à natureza e aos papéis do Estado derivam da incompreensão tanto dessa interdependência ativa entre Estado, mercado e sistema político, quanto das dificuldades em compreender suas diferentes lógicas de operação como mecanismos distributivos. Daí a defesa intransigente de uma possível “desestatização generalizada” dos ultraliberais, as posturas estadistas extremadas e as invectivas contra as “interferências da política na economia”.

O que hoje já se sabe sobre o comportamento do capitalismo contemporâneo demonstra que nem a “lógica pura do mercado”, nem o rigor técnico da burocracia estatal constituem remédio adequado para as “irracionalidades” do sistema.

Um levantamento realizado pela “OECD/US Forum on Trade in Educational Services” realizado no Departamento de Comércio em Washington/US, no mês de maio de 2002, revela a crescente participação do setor educacional neste novo papel de agente do mercado produtivo. O quadro abaixo foi retirado do documento “Indicators on Internationalisation and Trade of Post-secondary Education” e identifica os volumes de recursos (em dólares) e o percentual dos serviços educacionais, nas pautas de exportação de vários países associados da OECD.

Quadro 1: Exportação de serviços educacionais, e sua participação no total das exportações, 1970-2000.

	1970		1989		1997		2000	
	\$US million	% total services						
Australia	6	0.6	584	6.6	2190	11.8	2155	11.8
Canada	68	2.7	530	3	595	1.9	796	2.1
México	--	--	--	--	52	0.5	29	0.2
New Zealand	--	--	--	--	280	6.6	199	4.7
Poland	--	--	--	--	16	0.2	--	--
United Kingdom	--	--	2214	4.5	4080	4.3	3758	3.2
United States	--	--	4575	4.4	8346	3.5	10280	3.5
Greece	--	--	--	--	--	--	80	0.4
Italy	--	--	--	--	--	--	1170	2.1
Brazil*	--	--	--	--	4	0.1	4	0.0
Venezuela*	--	--	--	--	4	0.3	60	4.9

Source: OECD statistics on trade in services and *IMF (+ Italy, USA : 2000; Poland: 1999); UK (1999, 2000): Office for National Statistics¹⁴.

O quadro demonstra a importância do setor educacional, no período de 1970 a 2000, como serviço que pode ser exportado e estes volumes referem-se ao Ensino Superior, à exceção dos dados referentes à Austrália, Itália e Nova Zelândia que tem incluídos a Educação Básica. A tendência crescente que se verifica de 1970 a 1997 (quase todos os países selecionados não possuíam este tipo de serviço em suas pautas de exportação) acompanha a dinâmica da importância dada ao ensino para estas gerações, chegando a ponto de observarmos a Austrália que tem os serviços educacionais representando 11,8% de sua pauta de exportação (2,155 bilhões de dólares) e os EUA com uma participação de

¹⁴ Note: -- not available; Data refers to foreign tertiary students, except for Australia, Italy and New Zealand, where foreign primary, secondary, post-secondary vocational training and language training students are included.

3,5% dos serviços educacionais, em sua pauta de exportação, representando um volume de 10,280 bilhões de dólares.

A OECD¹⁵ (Organisation for Economic Co-operation and Development), reafirma, no relatório, a partir da análise dos dados da tabela, a evidência do grande crescimento da participação dos serviços educacionais, na pauta de exportação dos países, e estima, que os serviços educacionais, considerados a partir da Educação Superior, alcançam 30 bilhões de dólares e 3% do comércio internacional em serviços dos países membros da OECD. Na Austrália, os serviços educacionais foram considerados o terceiro item mais lucrativo do setor exportador e o décimo quarto de toda a indústria australiana no período 2000-2001.

As atribuições que são dispensadas às instituições educacionais e a importância de adotar padrões de exigência com indicadores e critérios fundamentados nas relações de consumo (eficiência, eficácia, qualidade, etc.), os quais também atendem aos parâmetros do mercado de trabalho, configuram exigências de mercado, ou, no caso do ensino, de um setor de quase-mercado¹⁶ (SOUZA e OLIVEIRA, 2003).

Ao mesmo tempo, a dinâmica assumida pelo Estado no trato da gestão pública, incorporando características dos modelos de gestão empresarial e passando, também, a utilizar indicadores e critérios semelhantes aos utilizados pelo mercado, deve ser considerada. O mesmo Estado preocupado com as restrições fiscais e a alavancagem do investimento público, sofre no processo as pressões de diversos grupos da sociedade civil que estabelecem uma relação direta entre um ambiente de organização política democrática, o que se alimenta desta liberdade participativa, e o aumento do interesse por *accountability*. Afonso (2002, p.119) assim define este Estado:

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controlo dos resultados (sobretudo académicos) – e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre e escolas. Sendo a avaliação um dos vectores fundamentais neste processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve a obtenção simultânea daqueles objectivos.

No Brasil, a nova configuração da organização produtiva, em curso a partir dos anos 90, incorpora os movimentos gerais instituídos pelo Consenso de Washington e pela

¹⁵ A OECD agrupa 30 países membros que compartilham de um compromisso com governos democráticos e a economias de mercados. Possui relacionamento com outros 70 países, ONG's e sociedade civil.

¹⁶ Na teoria econômica o conceito de quase-mercado representa uma variação da livre concorrência, que conjuga competição e regulação simultaneamente.

sucessão dos processos de organização produtiva (Toyotismo, células, Downsizing, terceirização etc.) que passam a emular de maneira abrupta com posturas administrativas mais tradicionais. Não podemos desconsiderar que o desenvolvimento econômico brasileiro do século 20 passa por um movimento particular do nacional desenvolvimentismo, que gerou, na centralidade do Estado, a possibilidade de estimular (via tributação ou câmbio) a indústria nacional.

O processo de abertura iniciado nos anos 90, também entendido como final da transição de um período produtivo taxado de a Década Perdida exige uma rápida reorganização da capacidade produtiva instalada e das novas formas de gerenciamento.

Há um novo ciclo de expansão de oportunidades em investimentos educacionais e a condução da política econômica, com viés ortodoxo (restrição fiscal e aperto monetário), condiciona uma visão de gestão pública, preocupada com o controle restrito das finanças e com a eficiência do gasto. Uma consequência imediata é a associação das concepções de avaliação aos resultados econômicos.

Este movimento não ocorre isoladamente, mas depende de condições políticas e econômicas, como já descrevemos, e tecnológicas, como veremos a seguir.

1.6 Uma explicação tecnológica

Mandeville (1989) inicia o prefácio de *A Fábula das Abelhas*¹⁷ desta forma:

LEIS e Governo são os Corpos Políticos das Sociedades Civis, tal qual o Espírito e a Vida estão para os Corpos Naturais de Criaturas Animadas; enquanto aqueles que estudam a Anatomia das Carcaças Inertes podem ver, que os Órgãos principais e as Molas mais delicadas requeridas imediatamente para continuar o Movimento de nossa Máquina, não são Ossos duros, Músculos e Nervos fortes, nem a Pele branca e lisa que os cobre assim belamente, mas pequenas e insignificantes Películas e pequenas Tubulações que são negligenciadas, ou podem parecer desconsideradas aos Olhos Vulgares; assim que examinam na Natureza do Homem, no extrato da Arte e Instrução, podem observar, que aquilo que lhe faz um Animal Social, consiste não em seu desejo da Companhia, da Boa-Natureza, da Piedade, do Afabilidade, e outras Cortesias de uma Externa

¹⁷ Tradução do original *The Fable of the Bees: LAWS and Government are to the Political Bodies of Civil Societies, what the Vital Spirits and Life it self are to the Natural Bodies of Animated Creatures; and as those that study the Anatomy of Dead Carcasses may see, that the chief Organs and nicest Springs more immediately required to continue the Motion of our Machine, are not hard Bones, strong Muscles and Nerves, nor the smooth white Skin that so beautifully covers them, but small trifling Films and little Pipes that are either overlook'd, or else seem inconsiderable to Vulgar Eyes; so they that examine into the Nature of Man, abstract from Art and Education, may observe, that what renders him a Sociable Animal, consists not in his desire of Company, Good-nature, Pity, Affability, and other Graces of a fair Outside; but that his vilest and most hateful Qualities are the most necessary Accomplishments to fit him for the largest, and, according to the World, the happiest and most flourishing Societies.*

justiça; mas as suas mais baixas e mais detestáveis Qualidades são as mais necessárias Realizações para melhor lhe capacitar, e, de acordo com o Mundo, e com as mais felizes e florescentes Sociedades.

O texto é de 1705 e Bernard Mandeville, que com seus escritos de filosofia moral influenciou Kant, Hume e Rousseau, e ainda foi citado por Adam Smith, Karl Marx e Keynes, revela, em sua fábula, o homem inglês da sociedade pré-industrial cercado por “vícios” da sociedade mercantil que impulsionaram a formação do capitalista, como o conhecemos hoje. A citação pode ser interpretada como mais um esforço da filosofia moral para entender a natureza humana, ou ainda, mais um exemplo naturalista para se entender o sistema social como organismo, tal qual posteriormente, Comte concretizou em seus escritos positivistas. O que gostaríamos, no entanto, de extrair da citação é a visão de mundo que instiga a Revolução Industrial inglesa e a constituição do capitalismo.

Se observarmos com atenção o homem pré-capitalista do texto de Mandeville, entenderemos como a servidão da doutrina cristã na cultura ocidental foi substituída por novos parâmetros sociais, que podem ser interpretados pela visão weberiana do protestantismo, ou pelo materialismo histórico de Marx. Para o nosso trabalho interessa, particularmente, destacar neste momento, a importância da tecnologia, entendida como processo, e o seu percurso histórico e dinâmico, reconhecido como inovação (SCHUMPETER, 1997). Iniciar o tema discutindo o pensamento do homem pré-capitalista possibilita afirmar que a tecnologia, entendida hoje como setor do conhecimento, também se constitui por meio de uma determinada visão de mundo, que possibilita a intervenção do homem nas suas condições materiais de sua existência. O homem altera os processos tecnológicos (como fazer?) desde a pré-história (a clássica passagem da descoberta do fogo ou a invenção da roda são claros exemplos) e, para que estas alterações ocorram, ele precisa, necessariamente, de motivações para fazê-las.

Unindo esta explicação inicial ao que foi dito no início do trabalho sobre paradigma e cultura avaliativa, podemos caracterizar uma das razões pelas quais, avaliar ou analisar políticas públicas é tão importante neste momento de nossa organização social e política, ou ainda, inserindo o campo da tecnologia nesta discussão, indagar por que esta importância não se concretizou em outro momento histórico.

A administração e o processo de conhecimento permeiam o século XX. A ação do homem sobre a natureza encontra certamente um ponto de inflexão, como afirma Druker (2001, p.):

No limiar da Primeira Guerra Mundial, alguns poucos pensadores já estavam se conscientizando da existência da administração. Mas poucas pessoas, mesmo nos países mais adiantados, tinham algo a ver com ela. Atualmente, o maior grupo específico da força de trabalho, perfazendo mais de 1/3 do total, é formado por pessoas a quem o US Bureau of the Census (Agência do Censo dos EUA) chama de “administrativas e profissionais”. A administração foi o maior agente desta transformação. Ela explica por que, pela primeira vez na história da humanidade, podemos empregar grande número de pessoas treinadas e dotadas de conhecimentos no trabalho produtivo. Nenhuma sociedade anterior a esta conseguiu fazer isso. De fato, nenhuma sociedade anterior a esta poderia sustentar mais do que um punhado de gente desse tipo. Até bem recentemente, ninguém sabia como reunir pessoas com diferentes habilidades e conhecimentos para alcançar metas comuns.

A estrutura organizacional do conhecimento revela no século XX, uma dinâmica e atonicidade sem precedentes na história humana. Entretanto seria muito difícil, ou mesmo precipitado, identificar estas características como avanços ou evoluções, pois estaríamos usando de um darwinismo distorcido, ao acreditar que a evolução humana se dá por processos lineares de seleção natural ou temporal, e, certamente, estaríamos sendo injustos para com as civilizações da antiguidade ou pré-modernas, períodos, fatos ou agentes que deram a nossa história social, diferentes possibilidades e indefinidas direções ou sentidos. Evoluir ou não, representa uma questão de perspectiva e o atual conceito de desenvolvimento sustentável, nos remete a ela.

O estreitamento da relação ciência-produção adquire no século XX um refinamento estratégico na obtenção de resultados políticos e econômicos. Embora em diferentes épocas ou culturas o conhecimento tenha representado uma forma ou alicerce do poder político e econômico, certamente, no século XX é que a estrutura organizacional do conhecimento adquire uma importância adicional frente a outros fatores de produção no sistema econômico.

Na literatura econômica os processos de desenvolvimento e crescimento econômico estão intimamente ligados à própria origem das Ciências Econômicas, e sempre estiveram presentes nas mais diversas correntes do pensamento econômico, gerando modelos

explicativos. O modelo de crescimento de Solow¹⁸ realiza uma associação do crescimento econômico em relação direta à variação da poupança, crescimento demográfico e processos tecnológicos. Deste modelo decorre uma análise que organiza qualquer sistema produtivo na conjunção de fatores de produção, que podem adquirir novas nomenclaturas para ressaltar um ou mais fatores. Em essência podemos afirmar que qualquer organização da produção depende de cinco fatores (terra, trabalho, tecnologia, capital e insumos), e destes decorre análises para vários problemas que são objetos de estudos econômicos e constante preocupação das políticas públicas. Entre eles podemos citar: distribuição de renda, propriedade privada, qualificação da mão-de-obra, remuneração dos fatores, progresso tecnológico, subsídios, impostos, investimentos e etc.

A relação ciência-produção, caracterizada pelo fator tecnologia, incide sobre a organização dos fatores, alterando processos produtivos que podem renovar a capacidade produtiva de cada um dos fatores ou dos resultados da produção (produtividade). Mas o fator tecnológico também influencia o planejamento da produção, formas de distribuição, o consumo e a formulação de políticas públicas. Como dissemos no início da explicação do campo político, não justificaremos a análise a partir de uma visão da relação de interesse entre Estado e atores (Estado burguês, Estado proletário ou Estado mediador de conflitos de interesses), por isso independentemente do uso que se faz do desenvolvimento tecnológico (processo), não podemos ignorar a importância dada pelo Estado ao desenvolvimento, controle e poder gerados pelo progresso técnico (descobertas ou aprimoramento científico). Esta característica estratégica para os governos está presente na definição da política científica, na organização das redes de ensino e no incentivo à produção de bens com maior valor agregado. Ou como interpreta Lojikne (1995, p.49_50), identificando a Revolução Informacional como uma nova possibilidade de interpretação do conceito de Forças Produtivas desenvolvido por Marx:

Um computador, realmente, não é uma pura “tecnologia intelectual” um simples instrumento de “representação” do mundo, como postula uma parte dos cognitivistas; antes, ele é um instrumento de transformação do mundo, material e humano. Produto sócio-histórico (o computador atual nasceu, por exemplo, de uma precisa demanda do complexo militar-industrial norte-americano ao fim da segunda guerra mundial), o computador é também uma condição material

¹⁸ Economista norte-americano nascido em 1924. Seus estudos econométricos sobre investimento em capital fixo e a influência da tecnologia nos aumentos da produtividade, iniciados com o artigo de 1957, “A contribution to the theory of economic growth”, deram impulso as teorias neoclássicas. Recebeu o prêmio Nobel de economia em 1987.

essencial para a elevação da produtividade do trabalho em todas as esferas de atividade.

A formulação e a implementação da política pública dependem também, do desenvolvimento tecnológico (processo) e do aprimoramento técnico (produto). Há uma relação estreita entre as arenas da produção científica (academia e centros de pesquisa) e a arena do governo (grande consumidor de inovação tecnológica). Esta relação, também pode utilizar como instrumentos a aquisição de tecnologia ou de progresso técnico, a formação do corpo burocrático de Estado, ou ainda, a associação ou incorporação de técnicos a este corpo burocrático. Esta relação também pode se dar em qualquer área do conhecimento, aliás, definir o conhecimento em áreas também é uma atribuição política.

Estas mesmas relações acabam por influenciar a essência da atividade dos governos que é administrar sociedades. A própria capacidade administrativa e as técnicas utilizadas para estes objetivos dependem do progresso tecnológico.

O processo de *accountability* e o desenvolvimento da avaliação, considerando novos modelos de análise de políticas e o avanço das possibilidades estatísticas (TRI, análises multiníveis, novos programas de gerenciamento de dados e etc.) renovam as perspectivas dos formuladores e implementadores de políticas públicas.

Este movimento não é asséptico, ou seja, livre de interesses, por isso definimos, também, os campos da política e da economia como variáveis intervenientes na avaliação. O que igualmente se aplica ao desenvolvimento técnico, pois os interesses se expressam também através das tecnologias disponíveis. Um exemplo desta argumentação é a implementação do Plano Diretor de Reforma do Estado implementado pelo governo brasileiro, que teve como principal teórico, o ex-ministro da economia do governo Sarney e posterior ministro de Fernando Henrique Cardoso do então criado, MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser Pereira.

Para Bresser Pereira, a visão (tecnologia) da administração pública tem de superar suas fases patrimonialistas e burocráticas, para assumir uma nova condição de administração gerencial, pautada na eficiência e eficácia do setor público. Como afirma Silva Jr. e Sguissard (1999) este processo está atrelado à necessidade da promoção de Reformas do Estado, com alcance de objetivos muito claros.

O progresso tecnológico causa e efeito das novas formas e instrumentos da administração pública, estimulando *accountability* pautou a justificativa técnica e política

da implementação da avaliação educacional no país, não obstante que, os modelos de avaliação de políticas educacionais, no Brasil, não terem ainda conseguido concretizar a diferenciação entre a avaliação de rendimentos e a avaliação de políticas, e não terem atingido o grau de distanciamento necessário entre o indutor, o implementador da política e seu avaliador, pois geralmente, o Estado assume todos esses papéis (VIANNA, 2003).

Evidenciamos esta afirmação tomando como parâmetro o Saeb (Sistema de Avaliação do Ensino Básico) considerado, entre os técnicos e pesquisadores do tema, o sistema mais orgânico e completo de avaliação educacional do país. O rigor metodológico, sua capacidade de análise sistêmica e a amplitude de sua amostra respaldam esta opinião, e reforçam a importância crescente da avaliação em nosso sistema de ensino. Seus objetivos declarados, porém, não permitem uma associação direta entre os dados levantados sobre a proficiência dos alunos; os dados dos questionários sócio-econômicos de alunos, professores, diretores e escolas e seu impacto na agenda e a formulação de políticas públicas para a Educação Básica. **As análises existentes ainda não conseguiram captar a dinâmica que permeia o processo de transformação de dados, em ações políticas.**

Um elemento fundamental para que a avaliação de políticas educacionais tenha um papel significativo na agenda e formulação de políticas é a clareza nos objetivos da avaliação e, conseqüentemente, a escolha do método de análise. Mesmo que já tenhamos quase vinte anos de intervalo entre a afirmação de Figueiredo e Figueiredo (1986) a respeito do método de avaliação de políticas, ela continua atual e premente.

O mais importante nesta discussão é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?

A origem da utilização de análises e avaliações como instrumentos de política, seu desenvolvimento histórico e as experiências brasileiras talvez possam nos assegurar alguns elementos para explicar as dificuldades atuais.

No início do século passado os movimentos da psicometria destacaram a importância da avaliação como instrumento balizador de conhecimentos e orientador de ações e, naquele contexto, evidenciava-se a avaliação de aprendizagem como alvo central dos testes na área educacional, como atesta Cavalcanti (2002, p.22).

Segundo a literatura, sobre a área educacional, a avaliação centrou-se primeiramente no rendimento do aluno. Nesse momento em que o processo

avaliativo concentrava-se na mensuração das habilidades individuais do aluno, começa a ser difundida a idéia de ‘medida educacional. Como exemplo, podemos indicar que as provas educacionais como tecnologias de medida já haviam sido utilizadas por Thorndike e, mesmo antes de 1918, já teria nascido à prova objetiva, a qual penetrou rapidamente em todos os níveis de ensino.

O campo da avaliação educacional, em um sentido amplo, começa a delinear-se nos anos 40 do século passado como relata Vianna (1989, p.19)

A avaliação educacional, como atividade científica, somente surge na década de 40, com os trabalhos de Ralph W. Tyler, e desenvolve-se no período de 1960, graças sobretudo, às contribuições de Lee J. Cronbach, Michel Scriven e Robert E. Stake, entre outros. As várias posições teóricas desses autores, sobre prioridades em avaliação educacional concorrem para a formulação de diferentes definições desse campo.

Este movimento de avaliação de aprendizagem como método de análise para compreensão das dificuldades escolares, possibilitou então, a criação de um instrumental teórico e técnico que foi reconstituído para a análise de programas curriculares e para a avaliação de políticas com maior densidade e regularidade a partir dos anos 50 do último século, nos Estados Unidos. Esta compreensão do processo histórico, que envolve o surgimento da avaliação educacional, representa uma escola de pensamento teórico que possui poucas divergências no que diz respeito à passagem constitutiva da avaliação de aprendizagem para os processos de avaliação de programas e políticas. Podemos inferir que o quadro teórico dos autores, citados por Vianna, sofreu influências dos modelos de avaliação europeus (principalmente os franceses) e da realidade institucional de seu tempo. A partir de um determinado recorte histórico, o início do século 20 marca um perfil social influenciado, no campo educacional, pelas referências da pedagogia de Dewey e dos modelos russos, que geravam programas e currículos que transitavam entre a liberdade do aluno e suas formas de apreensão do conhecimento; no plano cultural uma sociedade que percorreu os caminhos do Iluminismo e consolidou a valorização estética e organizacional do indivíduo; no plano político a consolidação dos modelos ocidentais democráticos de Estados institucionalizados, duas grandes guerras, e posterior atenção aos esforços de reconstrução; no plano econômico a valorização da demanda, o consumismo e a crise nos anos 30.

A configuração desses elementos históricos constrói direta ou indiretamente um ambiente propício à avaliação. Determinar a eficiência, a eficácia e a efetividade constituem elementos fundamentais em um modelo de racionalidade construída em um

paradigma originado de concepções consolidadas no Iluminismo e Positivismo para formar os pensamentos do século XX.

1.7 Um novo passo

Percorremos até agora o caminho necessário para levantar variáveis intervenientes e processos, que conduzem nosso atual estágio da organização do Estado, e particularmente da formulação e implementação das políticas públicas, para um ambiente de *accountability* e cultura avaliativa, resgatado aqui como paradigma organizacional. As análises e avaliações que têm por objetivo introduzir possibilidades de garantir *accountability* e eficiência em seus indicadores de qualidade e igualdade de oportunidades, para um bem de interesse público como o ensino, precisam adequar sua realidade conjuntural política e econômica (marcada pelas relações de quase-mercado) e reconfigurar os parâmetros e critérios que melhor se adaptam às suas necessidades institucionais e a seus objetivos sociais. As arenas, e atores envolvidos no processo atuam como um feixe de forças vetoriais que resulta, necessariamente, em uma direção e sentido para as políticas públicas educacionais.

O passo seguinte, próximo capítulo, focalizará por meio do objeto de pesquisa, o Saeb, um perfil e dinâmica das variáveis até aqui abrigadas pelos campos de possibilidades das políticas (política, economia e tecnologia), abrindo espaços e categorizações para discutirmos mais adiante, terceiro capítulo, os modelos de avaliação e análise de política por dentro de suas lógicas estruturais.

Fica neste capítulo a indicação de que a cultura avaliativa não precisa apenas instrumentalizar uma reforma administrativa, ela pode e deve ser um elemento para a mudança da valorização das políticas públicas educacionais.

2. AS TRILHAS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Indicados no capítulo anterior alguns “caminhos” para explicar as questões iniciais que introduziram este trabalho (*O que nos leva a avaliar? Por que o Estado quer avaliar? Por que o mercado quer avaliar? Por que a avaliação se adequou tão bem aos padrões da gestão e da cultura política de nossa atualidade?*), podemos, agora, direcionar o foco de nossa análise para o objeto, tentando encontrar variáveis que possam explicar outra questão que, também, foi apresentada na introdução e que representa a força motriz inicial para o desenvolvimento deste tema: para que serve o Saeb?

Uma resposta possível a esta pergunta foi fornecida pela professora Maria Helena Guimarães Castro, presidente do INEP, durante quase toda a gestão Paulo Renato no MEC (1995-2002) “O Saeb tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso a escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica¹⁹”.

Retomamos o que já afirmamos no capítulo anterior (Uma explicação tecnológica), parafraseando Vianna: no Brasil os modelos de avaliação de políticas educacionais ainda não conseguiram concretizar a diferenciação entre a avaliação de rendimentos e a avaliação de políticas, e ainda, não atingiram o grau de distanciamento necessário entre o indutor, o implementador da política e seu avaliador, pois geralmente, o Estado assume todos esses papéis (VIANNA, 2003).

No caso do Saeb, que “tem o objetivo de monitorar o sistema educacional” como afirmam Klein (2005, p.111) e vários informativos do Inep, (BRASIL. INEP 1995, 1998, 2001), esta característica decorre do fato de que as responsabilidades, no caso brasileiro, relacionado às redes de ensino fundamental e médio são dos estados e municípios, com repasses garantidos na constituição federal e, em parte, financiados por transferências da União. O que nem sempre se limita à questão normativa ou sugere regularidade e instabilidade nas relações entre estes entes federativos.

¹⁹ Documento publicado pelo Ministério da Educação com o título “Educação no Brasil 1995-2001” que relaciona as principais realizações da política educacional do governo federal (BRASIL. INEP, 2002f).

Podemos acrescentar às citações de Vianna, uma hipótese que iremos discutir no terceiro capítulo. A avaliação e a análise de políticas públicas educacionais no Brasil ainda não atingiram a formação de um arcabouço teórico suficiente para que possamos distinguir as diferenças entre os instrumentos de avaliação e os instrumentos de análise. As discussões, quando não são dinamizadas pelas diferenças semânticas e conceituais dos termos avaliação e análise, revelam uma preocupação constante com a classificação (taxionomia) ou com as dimensões ideológicas. Ambas, diferenças conceituais e dimensões ideológicas contribuíram para a crescente importância da avaliação nos processos de formulação, implementação e resultados das políticas educacionais, mas pouco avançam na concepção de modelos. As principais diferenças entre avaliação e análise, hoje no Brasil, talvez estejam nas áreas de interesse de cada segmento científico, revelados pelas tendências dos temas nas bibliografias especializadas: A análise é encontrada com mais frequência na literatura política e econômica; e a avaliação denomina com mais regularidade as discussões educacionais e da área da saúde.

A discussão sobre os instrumentos e modelos de avaliação e análise precisa avançar de forma propositiva, pois a prática da formulação e implementação precisa ser retroalimentada com elementos retirados dos resultados das políticas e programas. Para realizar esta tarefa são necessários não só instrumentos que consigam identificar as variáveis mais significativas nos resultados e impactos das políticas e programas, mas, também, modelos que consigam evidenciar as diferenças entre concepções teóricas e a realidade. Neste mesmo caminho aponta Dagnino (2003):

A análise de uma política ou da instituição onde esta se elabora, supõe, em primeiro lugar, situá-la em relação às representações – ou “modelos” – fornecidas pelo instrumental de análise política. É tomando estes modelos estilizados, extremos, como “casos puros”, “ideais” em relação aos quais se desvia o caso concreto que se está analisando que se pode proceder de maneira segura à análise de políticas.

Conscientes desse desafio: entender a importância, funcionalidade e as variáveis mais importantes (arenas e atores) que geram a dinâmica dos campos político, econômico e tecnológico, na conformação da política, Saeb, iniciaremos este capítulo construindo “Uma perspectiva histórica” com acontecimentos mais relevantes da história da avaliação educacional no Brasil, caracterizando-os em dois momentos: das décadas de 30 a 70 com destaque as primeiras iniciativas da avaliação educacional desde a criação do Inep com

Lourenço Filho até as motivações políticas, econômicas e tecnológicas do período; e do final da década de 70 até 1988, com as experiências que constituíram a base metodológica, política e operacional para a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

A partir de 1988, terceiro momento, olharemos a questão sob a perspectiva de ênfase ao Saeb, destacando cada variável (arenas e atores) em “Os formuladores e implementadores” e “As instituições” que possibilitaram a formulação e implementação da avaliação. A análise contará, ainda, com uma atenção específica para “A academia” e “A imprensa” como atores, pouco citados nas pesquisas que analisam o processo de institucionalização do Saeb; e também com uma análise orçamentária que identificará pistas da avaliação e de sua relevância em “As finanças”.

Evidentemente, poderíamos optar por fazer esta análise de forma descritiva e até cronológica, como aquelas realizadas por Bonamino (1999); Freitas (2005) e Santoro (1998), mas optamos por destacar cada variável, justamente para demarcar os interesses particulares que estão envolvidos nas arenas e nos campos de decisões políticas. Ou reafirmando o que expressamos na introdução deste trabalho, a política é como um feixe vetorial de forças que agem simultaneamente e cabe ao pesquisador que quiser entender as razões de determinada ação, observar as direções os sentidos destes feixes para compreender a sua resultante.

2.1 Uma perspectiva histórica

No Brasil a importância dada aos estudos de avaliação e análise das políticas públicas educacionais acompanha o movimento, no século XX, dos principais temas de interesse de educadores e de gestores de políticas. Os focos se sucederam da universalização do ensino, ao aumento da escolaridade média e, até, finalmente, atingir a avaliação e gestão de sistemas e programas dos diversos níveis de ensino, para melhoria da qualidade.

2.1.1 O primeiro momento (1930 a 1970)

Na década de 30 do século passado Lourenço Filho, à frente do recém criado Inep (na época Instituto Nacional de Pesquisas Pedagógicas), já alertava para a necessidade de referenciar as decisões estatais a partir de estudos estatísticos. Segundo Freitas (2005, p.31),

analisando as dimensões normativa, pedagógica e educativa da avaliação da Educação Básica no Brasil, o Estado, por meio de seu aparelhamento, construiu na avaliação um forte instrumento para gerir a regulação do sistema, ou em suas palavras:

Desde o início dos anos 1930, o Estado brasileiro se ocupou de organizar o aparelhamento institucional e administrativo da educação escolar no país, de tornar educação objeto de normas jurídico-legais, assim como objeto da pesquisa e do planejamento, construindo então, importantes vias de regulação educacional.

Fatores históricos importantes, para entendermos os caminhos que levaram à construção de um sistema de avaliação educacional, são a formação dos governos, após a primeira passagem de Getúlio Vargas, e a relação ciência-produção-militarismo.

As bases da política nacional de ciência e tecnologia nos moldes como a conhecemos hoje, estão marcadas, em primeiro lugar pela criação do CNPq, cuja lei de criação a Lei nº 1.310/ 15 de janeiro de 1951, dispõe sobre sua principal atribuição: coordenar e estimular a pesquisa científica no país, tendo militares como primeiros presidentes e principal objetivo desenvolver tecnologia com energia nuclear: e, em segundo lugar pela criação da Capes, à época Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior, instituída pelo Decreto nº 29741 de 11/07/1951, organizada como campanha extraordinária do MEC (na época Ministério da Educação e Cultura), e ligada administrativamente ao INEP (na época Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos) tendo como objetivos: "assegurar a existência do pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento econômico e social do País e para oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamento²⁰".

O crescimento, e o desenvolvimento econômico, que deram origem, à chamada “Era de Ouro” do capitalismo, estiveram atreladas a uma política de ciência e tecnologia delineada pelos interesses militares e por sua conseqüente demonstração de poder (Guerra Fria).

No Brasil a década de 50 do século passado pode ser descrita por algumas características históricas, que refletem, ou não, tendências internacionais, e marcam o desenvolvimento da sociedade brasileira:

²⁰ Boletim Informativo da CAPES, nº. 23 Outubro de 1954.

- Um projeto desenvolvimentista em curso – Tanto no plano teórico como na prática política, havia a necessidade do desenvolvimento de um capitalismo nacional, que superasse nossa história colonialista expressada nas concepções de Celso Furtado, Florestan Fernandes, Maria da Conceição Tavares e outros, concretizado nas políticas de substituição de importações, na construção da indústria de base nacional, iniciada por Getúlio Vargas, e nos planos desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek. Ou como descreve Vianna (1990, p.123), analisando as tentativas de estabilização econômica do período 1951-1954:

A política econômica do segundo Governo de Getúlio Vargas tem sido freqüentemente apresentada como resultado seja de uma estratégia abrangente e bem definida de desenvolvimento econômico que tivesse como finalidade um modelo alternativo para o capitalismo brasileiro, seja como consequência do confronto entre estratégias distintas (“ortodoxia versus nacionalismo”) e/ou posições antagônicas no interior do governo (pastas da Fazenda e do Exterior versus assessoria econômica da Presidência).

Na verdade, as iniciativas governamentais no campo econômico neste período só são compreensíveis a partir de dois condicionantes. Por um lado, a conjuntura herdada do Governo Dutra. Esta pode ser sumariada, no setor interno, pela retomada do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público e, no setor externo, pelas expectativas favoráveis decorrentes da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norte-americano em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento do Brasil.

- A força política militar – Desde sua proclamação, a república brasileira teve como forte elemento político o militarismo. Na chefia de governo ou no apoio à sustentação da “ordem legal” formou-se uma casta social militar, em um país economicamente subdesenvolvido e socialmente desigual, em que se instaurou o poder moderador por meio da força. A deposição de Getúlio Vargas em 1945, substituído pelo general Eurico Gaspar Dutra e sucedido pelo mesmo Getúlio Vargas através de eleições, as presidências de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, todos eleitos de forma direta representam o curto e frágil período de nossa democracia institucional, cessada pelo golpe militar de 1964.

- Novos padrões culturais – O crescimento urbano avolumado pelo êxodo rural, reformou as características da sociedade brasileira. Os padrões culturais e de consumo adquiridos nas novas relações sociais, possibilitaram um distanciamento das raízes da cultura tradicional das diferentes formações étnicas e regionais, que foram substituídas pela homogeneização da sociedade de consumo.

Estes elementos históricos demonstram que havia um projeto político-econômico em disputa, e o planejamento era o instrumento mais adequado para assunção dos diversos

propósitos políticos e econômicos que se sucediam na tentativa de consolidar uma nova fase do desenvolvimento capitalista nacional. Mas como planejar sem indicadores?

Anísio Teixeira foi um grande dinamizador das políticas voltadas à formação de instrumentos em busca da qualidade da educação. Assumiu O Inep e a Capes na década de 50 e também foi responsável pela criação do CBPE Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, (FREITAS, 2005, p.39)

Conforme o art. 2º do Decreto nº 38.460, de 28 de dezembro de 1955 (BRASIL, 1956) o CBPE e os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais tinham como objetivos: “I – pesquisa das condições culturais e escolares e das tendências de desenvolvimento de cada região e da sociedade brasileira como um todo, para o efeito de elaboração gradual de uma política educacional para o país; II – elaboração de planos, recomendações e sugestões para a revisão e a reconstrução educacional do país – em cada região – nos níveis primário, médio e superior e no setor de educação de adulto; III – elaboração de livros de fontes e de textos, de material de ensino e estudos especiais, sobre administração escolar, construção de currículos, psicologia educacional, filosofia da educação, medidas escolares, preparos de mestres, etc., a fim de propiciar o aperfeiçoamento do magistério nacional; IV – treinamento e aperfeiçoamento de administradores escolares, orientadores educacionais, especialistas em educação professores de escolas normais e professores primários.” Para isso, o art. 3º dispunha: “O Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e os Centros Regionais compreenderão sempre uma biblioteca de educação, um serviço de documentação e informação pedagógica, um museu pedagógico, os serviços de pesquisas e inquérito, de cursos, estágios e aperfeiçoamento do magistério e, quando possível, serviços de educação áudio-visual, de distribuição de livros e material didático e de cinema educativo.” O Decreto estabeleceu para esses Centros financiamento especial, condições de flexibilidade e independência em relação às campanhas nacionais de educação, bem como possibilidade de serem mantidos e administrados diretamente pelo INEP ou de funcionar por meio de convênios com entidades públicas ou privadas.

A história de nossos modelos de avaliação incorpora os objetivos dos projetos desenvolvimentistas e cria estruturas para a concretização de tais objetivos, como a experiência da FUNBEC nas décadas de 60 e 70 descrita por Vianna (1995, p.17), como uma tentativa que não teve continuidade.

A FUNBEC – Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências, ao iniciar um programa de novos currículos em Física, Matemática, Química, Biologia e Geociências, nos anos 60 e 70, começou, igualmente, uma avaliação de seus programas, contando, para esse fim, com a expertise, de Hulda Grobman, na área de Biologia. Essa atividade pioneira, entretanto, não teve continuidade em outras instituições, perdendo-se essa rara oportunidade para o desenvolvimento de know-how e a formação de capacitações na área da avaliação.

A FUNBEC promovia cursos de aperfeiçoamento para professores de ciência, ensinando-os a usar mais material prático nas aulas. O kit "Os cientistas", distribuído nas bancas de revista pela Editora Abril (tiragem: um milhão), foi uma criação da FUNBEC com patente MU 6101531 de 1981. A FUNBEC também ajudou na criação da Estação Ciência, com patrocínio da FAPESP. No final da década de 50, o impacto do lançamento do primeiro satélite artificial pelo soviéticos, o Sputnik, levou os países ocidentais, sobretudo os Estados Unidos e a Inglaterra a questionar e repensar o ensino de ciências em suas escolas o que resultou na criação de alguns novos projetos curriculares. O IBECC engajou-se nessa tarefa, traduzindo e adaptando essas propostas e produzindo o material experimental que elas exigiam, contando, entre outros, com o apoio do CECISP- Centro de Ciências de São Paulo, criado em 1965, e da FUNBEC- Fundação para o Desenvolvimento do Ensino de Ciências, fundada em 1966. O IBECC-FUNBEC desenvolveu, assim, até o final da década de 60, um total de 15 projetos para o ensino de 1º e 2º graus. Merecem destaque alguns projetos originais: além da Iniciação às Ciências, já citada, a Coleção Mirim com 30 kits, a Coleção Cientistas de Amanhã com 21 kits e o Projeto Ciências para o Curso Primário, com quatro livros-textos para o aluno e quatro guias para o professor. A partir de 1971, com o impacto da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o então Ministério da Educação e Cultura criou o Projeto de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN), em 1972, dando grande impulso à produção de materiais didáticos de ciências em nosso país e, como consequência, às atividades do IBECCFUNBECC. Nessa época, além de novas coleções de kits e de um Laboratório Portátil de Física, Biologia e Química que permitia o desenvolvimento de atividades experimentais em sala de aula surgiu, ainda em 1972, o projeto "Os Cientistas", sem dúvida a mais importante iniciativa voltada à divulgação científica desenvolvida no Brasil até os nossos dias. Segundo Krasilchik (20), uma das convicções dos professores do IBECC, na época, era a de que seria possível modificar a atitude do professor em relação ao ensino de ciências, tornando-o mais efetivo e relevante, através do aluno. Acreditavam que as crianças e adolescentes que tinham acesso a um material experimental poderiam, através de seu interesse e entusiasmo, contagiar professores e outros estudantes. Além disso eles "acreditavam também que era importante que a população em geral tivesse uma visão apropriada do processo de desenvolvimento científico". Estas foram algumas das idéias básicas que levaram à elaboração de "Os Cientistas" que se constituiu numa coleção de 50 kits contendo cada um a biografia de um cientista, um manual de instrução e material para a realização de experimentos. A escolha do cientista-tema de cada kit dependia de sua importância na história da ciência, da possibilidade de realização de experiências em casa e da preocupação em abordar as principais áreas da Física, Química e Biologia. Uma associação entre a FUNBEC e a Editora Abril viabilizou o projeto que, sob o ponto de vista editorial, foi um grande sucesso: sua primeira edição, Newton, vendeu 200.000 kits, as outras edições tiveram uma redução, normal nesse tipo de empreendimento, até atingir um patamar estável de vendas de 50.000 kits. Para Krasilchik, "este fato indica um interesse latente pela ciência, que nem sempre é adequadamente explorado pelos educadores na explicação do que realmente constitui o verdadeiro papel da ciência" . A partir de 1980, o IBECC e a FUNBEC tiveram suas atividades gradativamente reduzidas, destacando-se apenas a publicação, iniciada ainda em 1980, da Revista de Ensino de Ciências, hoje extinta, e o projeto de difusão de Centros Interdisciplinares de Ciências, a que vamos nos referir mais adiante. De qualquer, forma o impacto de sua atuação propiciou, certamente, o aparecimento de outras iniciativas do gênero

Fonte: Gaspar (1983).

Outro momento, incipiente e descontínuo da avaliação educacional foi a Avaliação Somativa da FGV, na década de 60, implementada no Rio de Janeiro, (VIANNA, 1995, p.18).

A Fundação Getúlio Vargas, igualmente em meados da década de 60, iniciou importante programa de avaliação somativa no Rio de Janeiro, desenvolvendo um instrumento para avaliar a capacitação de crianças ao término do 1º grau na rede oficial, inspirando-se no teste Iowa Basic Skills. O projeto obteve a colaboração de Anne Anastasi, Frederick Davis e Robert L. Ebel, que contribuíram para a formação de especialistas brasileiros, ministrando cursos de treinamento em 1965. Razões adversas, inclusive uma radial e abrupta alteração curricular, no antigo Estado da Guanabara (Rio de Janeiro), sem uma prévia avaliação da nova proposta de currículo, provocou a descontinuidade do programa e a conseqüente dispersão dos grupos de trabalho, que passaram a atuar em outras atividades, muitas vezes estranhas à avaliação.

2.1.2 O segundo momento (final da década de 70 a 1988)

O programa EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (1977) pode ser considerado a primeira referência do sistema nacional de avaliação que se implantou no Brasil, a partir da década de 90.

O programa teve, em seu âmbito, a pesquisa de avaliação do rendimento escolar desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas, Instituto Cearense de Pesquisa, Universidade Federal do Ceará e alguns pesquisadores estrangeiros, que naquele momento, tentavam identificar motivos intra e extra-escolares que explicassem o rendimento dos alunos, conforme Bonamino e Franco (1999, p.105). Segundo Gatti, Vianna e Davis (1991, p.9):

O Edurural foi um projeto planejado no ano de 1977, a partir de propostas decorrentes entendimentos e compromissos assumidos por técnicos das diferentes Secretarias de Educação com o Ministério da Educação e Cultura. Tais propostas refletiam, razoavelmente, a forma através da qual as equipes locais equacionavam a problemática do ensino rural e acabaram por se consubstanciar num programa de intervenção na área a ser custeado pelo governo central. Este programa privilegiava, acentuadamente, a melhoria do ensino rural por intermédio de uma série de ações que deveriam levar à capacitação pessoal, à assistência técnica e à produção de material didático, uma vez que os técnicos locais estavam convencidos de que as condições físicas da escola rural – apesar de sua extrema penúria – não influíam, substancialmente, sobre o desempenho da rede escolar. Nos últimos anos da década de 70 o BIRD assumiu, em negociações com o governo central, 1/3 dos custos do programa, fato que redundou em reformulações e exigências quanto à sua execução. Dentre estas estava a de que houvesse uma avaliação externa, capaz de fornecer subsídios para a definição dos programas de educação rural. Os estudos e projetos de avaliação ficaram a cargo da Fundação Cearense de Pesquisa – encarregada dos aspectos institucionais ligados ao Edurural – e da Fundação Carlos Chagas – que deveria se centrar naqueles concernentes ao rendimento escolar.

Nos anos 80 as avaliações de rendimento no Ensino Fundamental promovidas pelo MEC começam a apontar na direção do sistema de avaliação, (PESTANA, 1998, p.54_55).

Nos anos 80, embora apoiado nesse tipo de diagnósticos e buscando superar os problemas apontados, o Ministério da Educação – MEC propôs e implementou diversos programas e projetos. Entre eles destacam-se o EDURURAL e MONHANGARA, ambos financiados por empréstimos do Banco Mundial – BIRD, que tinham em comum, entre outros aspectos, uma forte preocupação com a avaliação, tanto do programa e do seu impacto nos sistemas de ensino, quanto do próprio sistema educacional brasileiro.

O projeto Monhangara²¹, implantado no estado do Acre, fazia parte do Programa de Ajuste Estrutural destinado às regiões Norte e Centro - Oeste que, por sua vez, integrava o quinto acordo entre o Ministério de Educação e Cultura–MEC e o Banco Internacional para reconstrução e desenvolvimento–BIRD, que tinha como foco a melhoria do ensino das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. O projeto realizado no período de 1983 a 1990 era destinado a municípios cujo crescimento populacional atingisse a taxa de 4% ao ano.

A participação do Banco Mundial – BIRD estabelecendo prioridades, que refletem os focos de financiamento, realizados em conjunto com instituições internacionais como UNESCO, OECD, CEPAL e outras, marca a condução das políticas educacionais, desde os primeiros acordos do Brasil com o mesmo Banco mundial em 1947. O foco na educação Básica do Nordeste, na década de 80, pode ser constatado em vários documentos do banco e do governo brasileiro, como o Programa na Educação Básica para o Nordeste, (BRASIL. MEC, 1986). O fato, entretanto, não pode ser interpretado como razão única e independente das políticas públicas educacionais, como tentaremos demonstrar apresentando as diversas variáveis que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

A transição dos governos militares para um governo civil, depois de 20 anos, foi resultante do esgotamento de um modelo político e econômico que não possuía mais dinamismo, no crescimento econômico, assim como coesão e governabilidade, no plano político. O fracasso do II PND e III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), a moratória na dívida externa, a restrição internacional de crédito e o fato de ter assumido o governo após o falecimento do eleito Tancredo Neves, constituíam um quadro de grandes problemas de governabilidade para o presidente José Sarney. O início da década de 80 foi marcado por planos de conteúdo ortodoxo (restrição fiscal e monetária, ou seja, contenção

dos gastos do governo e restrição ao crédito) para contenção da inflação Modiano (1990:347). As recomendações de ortodoxia econômica, aliadas às reformas denominadas neo-liberais, foram, então, amplamente difundidas para a América Latina, e já em 1985, implantadas na Bolívia.

No Brasil, os modelos de estabilização econômica e controle da inflação, adotados a partir de 1985 foram heterodoxos (congelamento de preços que fundamentaram os Planos Cruzado, Bresser e Verão; enxugamento monetário do Plano Collor e a criação de uma moeda paralela adotada no Plano Real) e, juntamente com os acordos de reorganização da política partidária e pactos sociais, constituíram a agenda mais significativa do governo Sarney.

Como estratégias dessa nova organização política e econômica do país foram formulados diversos programas sociais, estabeleceu-se uma agenda de reformas e fez-se a tentativa de restabelecer o fluxo de investimento externo e da credibilidade internacional por meio da negociação da dívida externa, (XAVIER, RIBEIRO e NORONHA, 1994, p.283)

Ainda dentro do discurso “tudo pelo social”, do governo Sarney, surge o I PND/NR (I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989) com orientação básica de “combate à pobreza”. Nesse sentido, ele se autodefine como um “plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza”.

Dispensa um grande destaque à pobreza, à desigualdade e ao desemprego e, ao mesmo tempo, afirma que é preciso “reverter esse quadro, criando condições para que todos os brasileiros possam usufruir de seus direitos básicos nas áreas econômica, social e política”.

No âmbito da questão educacional podemos observar que o I PND/NR apropriou-se das principais bandeiras e símbolos críticos existentes na produção teórica e nas expressões de luta do professorado. Desta maneira, professores e governo parecem estar empenhados nas mesmas metas, em prol da melhoria do sistema escolar brasileiro.

Na análise do I PND/NR, podemos observar que se destacam, de maneira especial, aspectos ligados ao acesso ao sistema escolar, à qualidade do ensino, à valorização dos profissionais da Educação e ao grande contingente de analfabetos.

A importância de destacar o momento político e econômico do Brasil da segunda metade da década de 80 para a conformação do Sistema de Avaliação da Educação Básica se dá pelo foco no planejamento e na avaliação que resulta deste arranjo político em busca da reforma do Estado, pela agenda de acordos internacionais em busca de um novo

²¹ Fonte: Universidade Federal do Acre <http://www.ufac.br> consulta realizada em 12/01/2006.

posicionamento do Brasil nas estratégias geopolíticas internacionais e pela necessidade da formação de uma burocracia capaz de formular e implementar projetos de sustentação das ações governamentais.

2.1.3 O terceiro momento (a partir de 1988)

Como dissemos, no primeiro capítulo em “Uma explicação política”, a Constituição Federal brasileira de 1988 abriu espaço para o formato de administração pública que incorporam a *accountability* horizontal, artigos 70, 71 e 74 estendendo-se, também, a questão normativa ligada à educação, quando definiu a Educação como direito de todos e dever do Estado, artigos 205 e 208 e, afirmando que este direito somente se concretizará com a garantia do padrão de qualidade da educação, artigo 206, o que, posteriormente, foi regulamentado na legislação educacional pela Lei 9294/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação, já incorporando a avaliação educacional, como instrumento para atingir estes objetivos.

Seguindo uma metodologia, fundamentada em suas concepções, alinhadas ao materialismo histórico, Freitas atribui esta regulação do Estado a uma intencionalidade do governo brasileiro de adequar-se às deliberações dos organismos internacionais de fomento, apesar de, nas conclusões de sua tese, reconhecer a importância dos instrumentos de avaliação para o planejamento educacional, (FREITAS, 2005, p.246)

Em primeiro lugar, cabe reconhecer que, com o complexo “medida-avaliação-informação”, o Estado central passou a dispor de dados úteis à formulação de políticas, ao planejamento e à gestão, alterando-se o quadro de grande precariedade na geração e disseminação de informações sobre a educação básica, no País. Porém, as limitações desses processos não foram de todo superadas, ensejando questionamentos especialmente sobre os usos e a efetividade das informações geradas. Ao final de 2002, muitas dificuldades e problemas de ordem política, cultural e pedagógica, assim como entraves e barreiras técnicos e tecnológicos ainda precisavam ser eliminados e resolvidos, para que as informações viessem a ser geradas, disseminadas e usadas com maior grau de precisão, de validade, de democratização e fecundidade social.

Contudo, pode-se dizer que a informação gerada e disponibilizada no período 1988-2002 abriu novas perspectivas para a tomada de decisões e para a ação em diversos âmbitos.

Para o sistema estatal, propiciou condições favoráveis a uma atuação menos intuitiva, improvisada, arbitrária e abstrata, ainda que as informações com as quais ele trabalha possam ser problematizadas de várias formas.

Como dissemos no capítulo anterior, se para efeito de análise, retirarmos o foco da ação político-ideológica do Estado (hegemonia), e centrarmos nosso estudo apenas nos

interesses dos atores e nas arenas, evidenciaremos um Estado que implementou uma série de experiências as quais tornaram possível a evolução da construção técnica e política de instrumentos e modelos de nossas atuais avaliações educacionais.

Em 1988, foi criado o SAEP, e imbuído da legislação educacional, incorporada à Constituição, a avaliação foi assim justificada pelo Inep, (BRASIL. INEP, 1995a, p.6)

Estes novos princípios conduziram à necessidade de implementação de um processo de avaliação em escala nacional. Em consequência, esboçou-se o Sistema Nacional de Avaliação das Escolas Públicas de 1º Grau (SAEP), iniciado em meados de 1988, com base numa proposta elaborada no contexto do convênio existente entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Ministério da Educação. Este processo teve a finalidade de estabelecer um sistema de controle dos conteúdos mínimos e dos padrões de qualidade do ensino básico.

O SAEP teve a colaboração da Fundação Carlos Chagas e pode ser considerado o primeiro grande teste para a implementação do 1º ciclo do Saeb em 1990. A avaliação realizada em 1988, sobre o rendimento de alunos de escolas de 1º grau, teve seu alcance e características assim descritos em Gatti, Vianna e Davis (1991, p.17_18).

Em 1987, o Ministério da Educação, através do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), pretendeu criar um programa externo de avaliação do 1º grau que subsidiasse as Secretarias de Estado da Educação com informações sobre problemas de aprendizagem escolar. Ao mesmo tempo, indiretamente, a proposta pretendia um maior envolvimento das Secretarias de Educação com as questões de avaliação em todo o sistema. Com o apoio dos Secretários de Educação foi celebrado entre eles e o Ministério da Educação um convênio para a realização da pesquisa.

Ao definir a AVALIAÇÃO do RENDIMENTO em ESCOLAS DE 1º GRAU da REDE PÚBLICA, o MEC solicitou a colaboração da FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS para implementação do programa em todo o território nacional. A complexidade do projeto exigiu o seu desdobramento em fases distintas. Inicialmente, em caráter experimental, avaliaram-se 4.518 crianças de 10 cidades, matriculadas no 1º grau, em 19 escolas; a seguir, 8.069 alunos de 62 escolas diluídas em 20 cidades foram avaliados no seu rendimento escolar, posteriormente, 14.868 crianças de 39 cidades, alunos de 157 escolas de 1º grau, foram pesquisadas em uma terceira fase do projeto. Assim, no conjunto, foram avaliados 27.455 alunos de 238 escolas em 69 cidades localizadas nos vários Estados da Federação existentes à época da pesquisa.

Esta avaliação possibilitou à Fundação Carlos Chagas organizar a tecnologia e um banco de itens normalizados, fundamental para o avanço na direção da criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. A Fundação Carlos Chagas, que terá destaque no momento em que formos discutir “As instituições”, foi o primeiro centro de pesquisa a desenvolver uma tecnologia, com tais características, no país.

Um fato importante no ponto de inflexão, em relação ao foco tomado pelas políticas públicas educacionais, agora voltadas para o discurso da qualidade na Educação, foi a Conferência Mundial Educação para Todos, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em Jontien (Tailândia), em 1990, que resultou na aprovação da Declaração Mundial de Educação para Todos.

As discussões da Conferência em Jontien possibilitaram a organização da Cúpula Mundial de Educação para Todos, realizada na cidade de Dacar, Senegal, também no ano de 1990, onde foram aprovados como princípios a serem conquistados pelos 181 países, representados na Cúpula:

1. Expandir e melhorar a educação e cuidados com a infância;
2. Assegurar, até 2015, educação gratuita, compulsória e de qualidade;
3. Assegurar que as necessidades básicas de aprendizagem de jovens sejam satisfeitas de modo equitativo, por meio de acesso a programas de aprendizagem apropriados;
4. Atingir, até 2015, 50% de melhoria nos níveis de alfabetização de adultos;
5. Eliminar, até 2005, disparidades de gênero na educação primária e secundária e alcançar igualdade de gênero até 2015, com foco no acesso de meninas a educação básica de qualidade;
6. Melhorar a qualidade da educação²².

Em 1993, numa conferência em Nova Delhi (Índia), foi criado o E-9²³ que definiu um conjunto de metas centrais, para os países signatários do grupo.

Observados pela ótica dos campos econômicos, político e tecnológico, descritos no primeiro capítulo, observamos que estas experiências possibilitaram: a ampliação dos argumentos e da aceitação política para a necessidade de desenvolvimento de processos de geração de indicadores, como subsídio à formulação de políticas; aumentaram a capacidade de mensurar a eficiência dos instrumentos e sua viabilização econômica; e permitiram a formação técnica, administrativa e gerencial para a institucionalização do Saeb.

²² Fonte: <http://www.unesco.org.br/> consulta realizada em 10/11/2005.

²³ O Brasil faz parte do E-9, grupo dos países mais populosos do mundo, onde a UNESCO promove ações prioritárias de desenvolvimento no Setor de Educação. A principal diretriz da UNESCO é a Educação para Todos, onde são desenvolvidas ações direcionadas ao fortalecimento da capacidade nacional, acompanhamento técnico, apoio à implementação de políticas nacionais de educação através de diversos projetos, aprimoramento e democratização da educação em todos os seus níveis e modalidades. Fonte: www.unesco.org.br, consulta realizada em 10/11/2005.

Esta perspectiva histórica registrou algumas experiências e fatos que geraram um acúmulo de referências para a primeira avaliação do Saeb em 1990 e posterior disseminação das avaliações do Ensino Fundamental, nos estados brasileiros. Não podemos deixar de citar várias pesquisas independentes, publicadas em periódicos especializados ou utilizadas como suporte de políticas educacionais, pelos governos, nas décadas de 70, 80 e 90, como identifica Vianna (VIANNA, 2002) e demais experiências nacionais e internacionais, (VIANNA, 1995). Outros modelos, talvez de forma indireta, também foram importantes para nosso atual estágio de avaliação de políticas educacionais: o modelo implementado pela Capes a partir de 77 para a pós-graduação, e o PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, como modelo de avaliação institucional do Ensino Superior, em regime a partir da metade dos anos 80.

Os modelos do Sistema de Avaliação do Ensino Básico - Saeb, Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e o Exame Nacional de Cursos - Provão incorporam em sua formulação, as

Em 1996, cumprindo o que determinava a Lei nº 9.131/95, o Inep iniciou a implantação do Exame Nacional de Cursos, com a aplicação, em 10 de novembro daquele ano, da primeira edição do Exame para mais de cinquenta e cinco mil graduandos de seiscentos e dezesseis cursos de Administração, Direito e Engenharia Civil.

Essa experiência pioneira de avaliação do sistema de educação superior no nível da graduação, no entanto, surgiu após anos de discussão sobre a necessidade de se assegurar a expansão do ensino de graduação com um padrão de qualidade compatível com as necessidades do desenvolvimento nacional.

Desde o início, portanto, delineava-se a avaliação como um caminho para responder à exigência de padrões qualitativos para a expansão quantitativa do ensino superior.

O Exame Nacional de Cursos surgiu, assim, como parte de um sistema de avaliação dos cursos de graduação que, embora já contasse com algumas iniciativas de auto-avaliação, carecia de instrumentos de avaliação externa que conduzissem esse nível de ensino, de maneira mais eficaz, a um amplo processo de mobilização em direção à melhoria da qualidade.

Fonte: (BRASIL. INEP, 2002e).

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), em 1998, para ser aplicado anualmente aos alunos concluintes e aos egressos deste nível de ensino, com o objetivo fundamental de avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania.

Para estruturar o Exame, concebeu-se uma matriz com a indicação de competências e habilidades associadas aos conteúdos do ensino fundamental e médio que são próprias ao sujeito na fase de desenvolvimento cognitivo, correspondente ao término da escolaridade básica. Tem como referência a LDB, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a Reforma do Ensino Médio, bem como os textos que sustentam sua organização curricular em Áreas de Conhecimento, e, ainda, as Matrizes Curriculares de Referência para o Saeb.

Esse Exame difere de outras avaliações já propostas pelo Ministério da Educação – centra-se na avaliação de desempenho por competências e vincula-se a um conceito mais abrangente e estrutural da inteligência humana. Ele é constituído de uma prova única e abrange as várias áreas de conhecimento em que se organizam as atividades pedagógicas da escolaridade básica no Brasil.

Fonte: (BRASIL. INEP, 2002d).

experiências anteriores e a influência do processo de desenvolvimento da avaliação e suas características, principalmente o foco na avaliação de proficiência dos alunos e a manutenção do controle estatal sobre a avaliação.

Atualmente os processos de avaliação compõem parte importante das políticas públicas, seja para avaliar a agenda, a formulação, a implementação, os resultados, os impactos ou a própria avaliação dos programas e políticas. As razões que explicam este destaque podem ser atribuídas a fenômenos políticos, econômicos, culturais ou agregam-se em categorias sociológicas que englobam várias dessas razões como afirma Pestana (1998, p.55) “As razões que explicam a eclosão de investimentos e propostas na área de avaliação são variadas, porém de caráter confluyente: a) ênfase na qualidade, b) políticas de descentralização e c) pressão social.” Estas características do ambiente social corroboram em uma relação de causa e efeito com o aumento do interesse acadêmico pelo tema avaliação e análise de políticas públicas.

2.2 Os formuladores e implementadores

As contribuições das diversas experiências de avaliação educacional, relatadas anteriormente, certamente, geraram capacidade organizacional (infra-estrutura física e humana, capacidade técnica, condições políticas e econômicas) para dar origem ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Acompanhando uma segmentação de análise das políticas, no modelo da Teoria dos Processos, não é trivial, conseguir distinguir a formulação da implementação da política, uma vez que ela começa a ser implementada, o que decorre da incorporação da dimensão temporal como descreve Rus Perez (1998, p.67)

A incorporação da dimensão temporal nos estudos de implementação propiciou a substituição de estudos sincrônicos pelos diacrônicos e a possibilidade de comparação dos distintos tempos de implementação. Se num primeiro momento os desenhos dos estudos eram estáticos, atualmente vige a idéia de que a política deve ser permanentemente acompanhada, implicando no monitoramento constante do processo de implementação, com uma longa durabilidade da própria pesquisa.

Philip R. Fletcher – pesquisador do IPLAN (Instituto de Planejamento), resultado da divisão do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) no final da década de 60. O IPLAN ficava em Brasília e INPES (Instituto de Pesquisa) ficava no Rio de Janeiro. Fletcher também foi consultor da OIT- Organização Internacional do Trabalho e do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Fonte: Soares (2005).

Um marco, no planejamento da política educacional e no sistema de avaliação educacional no Brasil são os artigos de Philip R. Fletcher “A Repetência no ensino de 1º grau: Um problema negligenciado da educação brasileira” e “O ensino de primeiro Grau no Brasil Hoje”, este último produzido com Sergio da Costa Ribeiro. Estes artigos redirecionam a visão acadêmica dos formuladores e implementadores de políticas públicas educacionais de um estágio de intensa discussão sobre os problemas de universalização e evasão na educação básica para uma nova explicação para estes fenômenos, como afirmam (GADOTTI e ROMÃO, 2000, p.2) “Os estudos de Costa Ribeiro tiveram repercussão nacional e reorientaram, imediatamente, as políticas do setor.”

Fletcher e Cláudio de Moura Castro criaram um novo modelo (PROFLUXO), (GADOTTI e ROMÃO, 2000, p.6) “No caso do Brasil, ficou famosa a polêmica criada pelos pesquisadores do PROFLUXO - modelo de análise estatística criado por Philip R. Fletcher e Cláudio de Moura Castro nos meados da década de 80, aos quais, pouco depois, se juntou Sérgio Costa Ribeiro -com a interpretação que o Ministério da Educação dava para os fenômenos da repetência e da evasão nas escolas de ensino fundamental”.

Analisando os dados fornecidos pelas bases do Censo e do PNAD do IBGE eles demonstraram que o foco das atenções não deveria ser a universalização na educação básica, que naquele momento atingia 93% de matriculados na 1º série, da população na faixa etária correspondente a este nível, e que a causa maior da evasão nas séries iniciais, 1º e 5º séries, do na época, 1º grau, era a repetência, e não fatores exógenos à escola como (acesso, condição social e etc.). Estes dados, 93%, são próximo aos dados do MEC; (BRASIL. INEP, 1995, p.2) “Apesar do grande crescimento populacional observado nos anos posteriores, iniciamos 1991 com esse percentual elevado para 90,5%, se

Cláudio de Moura Castro economista Trabalhou no INPES/IPEA e foi Coordenador Técnico do Programa ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Latina Americana, passando em seguida a Diretor Geral da CAPES. Foi também Secretario Executivo do CNRH (Centro Nacional dos Recursos Humanos)/ IPEA. No exterior, foi Chefe da Divisão de Políticas de Formação da OIT (Genebra), Economista Senior de Recursos Humanos do Banco Mundial, passando para o BID como Chefe da Divisão de Programas Sociais. Ao aposentar-se do BID em fins do ano 2000, assumiu a posição de Presidente do Conselho Consultivo das Faculdades Pitágoras.
Fonte: <http://lattes.cnpq.br/>

Rubem Klein – toda a formação na área de matemática e estatística - Pesquisador Titular do Laboratório Nacional de Computação Científica (aposentado em 2002), trabalhou no Instituto de Matemática Pura e Aplicada, integra a equipe de pesquisadores da Fundação Cesgranrio desde 1994, Suas linha de pesquisa são TRI, fatores associados e modelos de fluxo escolar.
Fonte: www.lncc.br/

Sergio Christiano de Leers Costa Ribeiro – físico do Laboratório Nacional de Computação Científica – LNCC.
Fonte: www.lncc.br/

considerarmos todos os estudantes dessa faixa etária que estavam matriculados no ensino regular (pré-escolar/alfabetização, primeiro grau e início do segundo)”, mas frontalmente diferentes não apenas nos números dos dados, mais na visão apresentada pelo ministro Paulo Renato de Souza, em (SOUZA, 2005, p.113).

Como já observamos nos capítulos anteriores, nosso país foi capaz de universalizar o acesso à educação para as crianças de 7 a 14 anos de idade, saltando de 88 por cento para 97 por cento de cobertura dessa faixa etária em apenas sete anos. A inclusão deu-se especialmente entre os mais pobres, uma vez que entre os 20 por cento de menor renda, na população, uma de cada quatro crianças estava fora da escola. Deu-se, também, entre os nordestinos e os negros. Ampliamos a abrangência da educação infantil, e as matrículas no ensino médio cresceram cerca de 80 por cento entre 1995 e 2002. São cifras espetaculares que levam alguns incautos a pensar que cuidamos apenas de colocar crianças e jovens nas escolas, sem nos preocupar com a melhoria da qualidade.

A falha apontada por Klein e Ribeiro residia na interpretação da situação dos alunos que abandonavam o curso durante o ano letivo, (KLEIN e RIBEIRO, 1991, p.19)

Os Censos Educacionais do MEC classificam os alunos, no final do ano letivo, como afastados por abandono ou transferência, aprovados ou reprovados. Os afastados por transferência, em princípio, não interferem no número de alunos do sistema, pois, ao saírem de uma escola, ingressam em outra. No entanto, um aluno afastado por abandono não é considerado nem aprovado nem reprovado e caso se rematricule no ano seguinte, na mesma série, na mesma ou em outra escola, não é considerado um repetente.

Aí está a chave do problema e o principal erro conceitual na definição de repetente pelo MEC.

Como afirma Sergio da Costa Ribeiro em “A Pedagogia da Repetência” de 1991, que contou com as contribuições de Rubem Klein, seria necessária mais atenção à qualidade do ensino, (RIBEIRO, 1991, p.19)

Falta na sociedade, de um modo geral, a preocupação com a qualidade da educação recebida. O único (e último) momento em que se tenta fazer uma avaliação do domínio cognitivo dos alunos é por ocasião do vestibular e aí se constata o seu baixo desempenho. É bom lembrar, entretanto, que ao vestibular concorrem apenas 15% de uma geração, nada se sabe sobre os 85% restantes.

Aqui, nos parece que uma proposta possível seria a montagem de um sistema permanente de avaliação cognitiva dos alunos, que desse ao público instrumentos de cobrança da qualidade da escola. Talvez, por aí, teríamos um caminho que mobilizasse a sociedade para uma luta pela competência do sistema escolar.

Hoje, as conseqüências desse processo de retenção da população nas primeiras séries do ensino fundamental adquire contornos muito mais importantes do que a noção de educação para a cidadania. A internacionalização da economia e da tecnologia exige um nível de alfabetização funcional que vai muito além do que desenhar o próprio nome ou ler uma mensagem simples. Tanto do ponto de vista da mão-de-obra como dos consumidores, numa sociedade moderna, vamos precisar de uma competência cognitiva cada vez mais de toda a população.

Com as contribuições de Costa Ribeiro e Fletcher, e as experiências de avaliação que começavam a despontar na educação brasileira os elementos constitutivos para um sistema nacional de avaliação, já se consolidavam, pois estava justificada sua necessidade. Havia possibilidades de financiamento e já iniciávamos o processo de formação de quadros técnicos para operacionalizá-lo. A confluência de tudo isso se sintetizou na personalidade de Júlio Jacobo Waiselfisz, responsável técnico pela aplicação piloto do Saeb, nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. Assim mobilizou-se toda a infra-estrutura para a formação da rede do MEC com os estados para viabilizar a prova. Como descreve Freitas (2005, p.59)

Em meados de 1988, Júlio Jacobo Waiselfisz formulava uma proposta de estruturação de um Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), em resposta a demandas do Banco Mundial concernentes ao desenvolvimento de uma sistemática de avaliação para o Programa de Educação Básica para o Nordeste (Projeto Nordeste-Segmento Educação. VI Acordo MEC/ Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD). Essa proposta surgia no marco do Convênio então existente entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Ministério da Educação (WASELFISZ, 1988, 1993).

Além de atender ao escopo e filosofia do referido Programa, a proposta visava superar problemas detectados na avaliação do EDURURAL e do Monhangara, assim como aqueles visíveis na prática e na ausência da avaliação nos sistemas de ensino. Observava Waiselfisz que as atividades de pesquisa e/ou avaliação em andamento ou em implementação pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB) do MEC e Secretarias Estaduais de Educação – destacadamente as pesquisas de custo/aluno, de rendimento escolar, os estudos diagnóstico da gestão educacional e de fluxos escolares – eram esporádicas e desarticuladas.

Julio Jacobo Waiselfisz foi o responsável direto pela montagem do sistema em Rede do Ministério da Educação (Inep) e Secretarias Estaduais de Educação, o que na época, representou implantar um sistema informatizado de que poucas instituições (privadas ou públicas) dispunham no país, (BRASIL. INEP, 1995b). Não podemos esquecer que o país passou, na década de 80, por um conturbado processo de proteção e incentivo à produção informática, que exposto à competitividade internacional não sobreviveu.

As relações profissionais de Julio Jacobo Waiselfisz com IICA e PNUD contribuíram para o acordo BRA/86/002, primeiro braço financeiro do Saeb.

O destaque dado a estes cinco pesquisadores Sergio da Costa Ribeiro, Philip Fletcher, Julio Jacobo Waiselfisz, Claudio Moura e Castro e Rubem

Julio Jacobo Waiselfisz, mestre e doutor em Educação, foi secretário do Ministério da Educação na gestão Marco Antônio de Oliveira Maciel (1985/1986) atuou como especialista em educação do IICA (OEA) e do PNUD.
Fonte: Waiselfisz (1991).

Klein, não esgota as contribuições que possibilitaram a criação do Saeb. Cada ator representa um sujeito político na sua ação, nos seus interesses e nas suas concepções (formação), inclusive porque estes nomes estarão sempre associados às equipes de pesquisa e às instituições acadêmicas. O destaque a estes pesquisadores justifica-se pela dinâmica que o processo de formulação e implementação da política (Saeb) criou a partir de elementos nos quais estes atores tiveram participação direta.

Os interesses que cercam a formulação de uma política seja o denominado interesse público, ou a sua versão individualizada, com razões objetivas ou subjetivas, historicamente permeiam a análise política, como afirma Deutsch (1983, p.28).

Geralmente as pessoas interessam-se mais por recompensas do que por sacrifícios. Uma das verdades fundamentais relacionadas com a política é a de que muito disso ocorre, na promoção de interesses de indivíduos ou de grupos particulares. Na análise política, o conceito de interesse tem desempenhado um papel de relevo desde os princípios do século XVI. A palavra “interesse” entrou na linguagem, nessa época. Vem da palavra latina *interesse*, que significa “estar entre”, como grãos de trigo no meio do palhicho ou carne entre ossos e cartilagens. Este significado implica que no meio de um enorme montão de coisas e de acontecimentos não compensadores há certos elementos compensadores que devem ser analisados cuidadosamente. Perguntar “- Qual é o meu interesse?” É uma maneira latina de perguntar “O que há dentro disso para mim?” Mais tarde foi desenvolvida uma utilização especial desta noção no uso da palavra “interesse”, para o pagamento que os devedores fazem aos seus credores pela utilização do dinheiro. O “interesse” do credor foi a recompensa que ele extraiu da situação financeira do devedor. Por isso, o “interesse” de alguém numa situação consiste, em geral, nos benefícios ou recompensas que dela pode extrair.

As variáveis aqui relacionadas, por mais ajustadas à agenda e aos condicionantes da política, não podem garantir o sucesso desta política, nem tão pouco a sua institucionalização, (RUS PEREZ, 2000, p.222).

Não é tarefa fácil avaliar o peso relativo que as condições de implementação têm na explicação do sucesso ou do fracasso da implementação das inovações educacionais. Entretanto, ninguém duvida da sua importância. Arriscaríamos afirmar que muito menos que problemas de formulação, o sucesso relativo ou mesmo o fracasso de grande parte dos programas experimentados deveu-se, sobretudo, às más condições da implementação. Mas também afirmaríamos ser grande a margem de correções e acertos que os processos de implementação admitiam e somente não puderam ser previstos e detectados a tempo porque não se contou, ou se contou pouco, com sistemas de acompanhamento e estudos de avaliação do curso da implementação.

Freitas (2005), analisando Bonamino e Franco (1999), conclui que a institucionalização do Saeb está garantida pela sua inserção na prática educacional e pelo seu envolvimento com segmentos da sociedade, com o que concordamos. Porém, o que não é explicitado nem por Freitas e tão pouco por Bonamino e Franco, nos textos referenciados,

são as relações e interesses dos atores envolvidos no processo de formulação e implementação do Saeb, objetivo central deste capítulo e que, em parte, também contribuem para explicar a institucionalização do Saeb, o que contradiz as impressões de Freitas sobre as conclusões destes autores, (FREITAS, 2005, p.8).

Bonamino e Franco (1999, 2001) ressaltaram o lastro social das práticas de avaliação em larga escala no Brasil, o que aponta para a permanência das mesmas. Chegaram a essa conclusão por meio da reconstrução analítica do processo de institucionalização do SAEB, identificando as estratégias dos atores envolvidos, o significado desse Sistema para a educação brasileira e a relação entre a configuração do mesmo e a política educacional. Argumentaram que as avaliações em larga escala ganharam relevância porque envolvem importantes questões da prática educacional e porque ultrapassam os limites das instituições educacionais, envolvendo segmentos da sociedade. Notaram que, no Brasil, tem sido comum destacar a importância dessas avaliações para os implementadores e gestores de políticas, raramente considerando-se suas potencialidades para a formulação de políticas alternativas.

Identificada a avaliação como ponto importante da agenda para a reestruturação da política para o Ensino Básico, uma tarefa bastante complexa foi criar e direcionar as estruturas para realizar a implementação da política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Um ponto importante para o sucesso deste objetivo foi a formação de uma equipe técnica na burocracia do Estado com condições de realizar tal implementação. A formulação e a implementação da política pública, como afirmamos no capítulo anterior em “Uma explicação tecnológica”, também dependem do desenvolvimento tecnológico (processo) e do aprimoramento técnico (produto). Como veremos mais adiante, em “As instituições”, a diversidade das concepções e as disputas tornavam a tarefa de implantar o sistema uma grande arena de interesses.

O teste realizado em 1988 (SAEP) nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte com a coordenação de Júlio Jacobo Waiselfisz, no contexto do convênio entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e o MEC, possibilitou que em 1989, o Inep já tivesse uma base de itens testados e uma organização que tornava possível a realização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Entretanto, por dificuldade de alocação de recursos financeiros, somente foi possível realizar o levantamento do primeiro ciclo em 1990, (BRASIL. INEP, 1994).

Em agosto de 1990, com recursos já alocados pela Secretaria Geral e da Secretaria de 1º Grau do Ministério da Educação, e com o apoio do Senador Calmon, na destinação dos recursos do FNDE, foi possível firmar o acordo BRA/86/002 com o PNUD.

Em 1990, com o início do governo Collor, uma reestruturação administrativa ameaçou extinguir autarquias e órgãos administrativos entre eles a Capes e o Inep. No Ipea, o grupo de educação se desfaz e seus pesquisadores foram redirecionados a outros setores.

Divonzir Arthur Gusso, após passar pela diretoria de avaliação da Capes, foi nomeado diretor do Inep com a assunção de José Goldemberg ao Ministério da Educação (02/08/91 a 04/08/92). Goldemberg assumiu no lugar de Carlos Alberto Chiarelli (15/03/90 a 21/08/91). Chiarelli desde o início foi criticado por, aparentemente, ser uma indicação política e não técnica.

José Goldenberg assumiu o ministério comprometido com a necessidade de implantar um sistema de avaliação, sua passagem pela reitoria da Universidade de São Paulo e suas relações com o NUPES/USP²⁴ – Núcleo de Pesquisa Sobre o Ensino Superior direcionavam este objetivo para o que a avaliação começasse pelo Ensino Superior. Mas este, era um foco de resistência bastante consolidado na academia, como veremos mais adiante, optou-se pela continuidade e afirmação do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

O Inep naquele momento possuía uma equipe que contava com Orlando Pilati, Tancredo Maia e Maria Inês Pestana, e que assessorava a coordenação de Julio Jacobo, no Saeb. O Inep, na década de 80, era uma agência de fomento à pesquisa na área educacional, mas com o governo da Nova República, em 1985, passou por um novo desenho institucional. Retirou-se do fomento à pesquisa, para retomar

O Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior é um centro temático da Universidade de São Paulo dedicado a pesquisa sobre Ensino Superior. É multidisciplinar e reúne especialistas de diferentes áreas do conhecimento.

O NUPES, criado em 1989, desenvolve diversos projetos de pesquisas sobre políticas para o ensino superior, formação de professores, carreira acadêmica, pós-graduação, análises comparativas sobre sistemas de ensino superior na América Latina.

Fonte: <http://www.usp.br/nupes/>

Divonzir Arthur Gusso é pesquisador da Diretoria de Estudos Setoriais do Ipea, trabalhou na Secretaria de Planejamento do estado do Paraná na década de 60, foi diretor da área de Políticas Sociais do Ipea na década de 80 e atualmente desenvolve linha de pesquisa na área de Avaliação de Programas. Fonte: <http://www.ipea.gov.br/>

²⁴ Reproduzido de <http://www.usp.br/nupes/> consultado em 10/12/2005.

sua função básica de suporte e assessoramento aos centros decisórios do Ministério da Educação.

Após o período de dificuldades pelas quais passou no início do governo Collor, quando quase foi extinto, o Inep iniciou um outro processo de reestruturação e redefinição de sua missão, centrada em dois objetivos²⁵:

- reorientação das políticas de apoio a pesquisas educacionais, buscando melhorar sua performance no cumprimento das funções de suporte à tomada de decisões em políticas educacionais;
- reforço do processo de disseminação de informações educacionais, incorporando novas estratégias de modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações.

Para assumir a responsabilidade de conduzir o sistema de avaliação educacional o Inep precisava se reestruturar, tanto na infra-estrutura física, como na constituição de um corpo técnico adequado para o projeto da avaliação.

Assim a equipe formada por Orlando, Tancredo e Maria Inês ocuparam diversas funções no Inep e formaram um núcleo técnico que contribuiu para a consolidação do sistema, permanecendo nos quadros da instituição até o final da gestão Paulo Renato (1995-2002) no MEC²⁶. A prática política da substituição de equipes técnicas e administrativas a cada troca de governo certamente tem seus impactos sobre a gestão pública.

A estrutura montada contava com a participação de quase todas as secretarias estaduais de educação, (WAISELFISZ, 1991, p.70_71).

Em setembro de 1990 foi realizado um treinamento nacional, que contou com a participação de 2 técnicos de cada uma das Secretarias Estaduais de Educação de todas as UF do país, que assumiriam depois a coordenação das equipes estaduais de avaliação. Nos meses de outubro ou novembro os coordenadores estaduais organizaram, em suas respectivas UFs, um treinamento dirigido a uma média de

²⁵ Fonte: <http://www.inep.gov.br/> consulta realizada em 15/11/2005.

²⁶Um fato recente ilustra bem o peso e a necessidade de uma equipe técnica, para garantir o sucesso na implementação de determinada política. Em meados de novembro de 2005, em pleno processo de aplicação das provas do novo Saeb, composto agora por ANRESC (Prova Brasil), decretado pela Portaria 69 de 04/05/05 e ANEB, decretado pela Portaria 89 de 25/05/05, o governo substituiu o diretor de estatística da Educação Básica (Carlos Henrique Ferreira de Araújo), assumindo em seu lugar Maria Inês Pestana, pioneira na implementação do Saeb. A partir de 2005 o Saeb, está dividido em duas provas : a Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica que mantém a antiga avaliação sistêmica amostral do Saeb, exame bienal de proficiência em Matemática e Português – e o ANRESC (Prova Brasil) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, levanta informações sobre o desempenho de cada uma das escolas urbanas de 4ª e 8ª séries da rede pública brasileira, obtendo os resultados, em leitura e matemática, de cada uma das 43 mil escolas públicas urbanas, em mais de 5 mil municípios do País.

50 aplicadores e 6 supervisores por UF, também técnicos das Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação.

Entre novembro de 1990 e março de 1991, foi realizado o trabalho de campo, isto é, a aplicação dos diversos instrumentos e a supervisão do trabalho realizado, num universo de aproximadamente:

- 850 Secretarias Municipais de Educação;
- 25 Secretarias Estaduais de Educação;
- 5.000 Unidades Escolares;
- 30.000 Professores e
- 120.000 Alunos.

Em duas UFs (Piauí e Mato Grosso do Sul), por motivo de greve, não foi possível realizar o levantamento, esperando poder realizá-lo ainda em 1991.

Entre abril e maio deste ano, equipes estaduais de professores e especialistas realizaram a validação dos testes e a correção das provas, dando-se início à digitação das informações.

Para o processamento das informações e o posterior aprofundamento dos estudos, está sendo montada uma rede nacional de avaliação e planejamento. Para a montagem desta rede, as 25 equipes estaduais já receberam um equipamento de computação e um modem de ligação e se instalou, na SENE/MEC, um servidor relativamente potente para o atendimento da rede. Paralelamente está se implementando uma segunda rede, com idênticas características, para dinamizar os serviços referentes às estatísticas educacionais.

Para finalizar esta fase do primeiro ciclo do sistema, espera-se ter pronto, no mês de julho, os relatórios estaduais elaborados pelas equipes das Secretarias, e o Regional e Nacional, elaborado pela equipe da SENE/MEC.

Para montar os testes foram reunidos especialistas de cada área (português, matemática e ciências) que montaram um banco de itens (com o Julio Jacobo) e trabalharam com os documentos curriculares de cada estado. Foram convidados professores de vários estados que avaliavam os itens para, no final, filtrar e montar o banco de itens.

Naquele momento já se utilizava, internacionalmente, a TRI - Teoria de Resposta ao Item neste tipo de prova, mas a falta de recursos técnicos direcionou a utilização da Teoria Clássica de distribuição de itens, que tal como a amostragem teve de ser feita com uma comissão de estatísticos, para apaziguar as diferenças e diminuir as críticas.

As escolas eram sorteadas e os estados, que haviam recebido o treinamento e organizado suas equipes, aplicavam os testes, corrigiam e mandavam os resultados pela rede criada.

Havia recursos do Banco Mundial, que poderiam ser direcionados para manutenção do Saeb, o que exigiria um convênio de cooperação e, certamente, um acordo a respeito da metodologia da avaliação e intercâmbio de técnicos do banco, pois ainda era incipiente o desenvolvimento de pessoal técnico, preparado para implementar o projeto no Brasil. Apenas a Fundação Carlos Chagas e, em parte, a Cesgranrio possuíam experiência no desenvolvimento deste tipo de avaliação. O próprio Inep não possuía, em seus quadros,

funcionários com esta capacitação, daí migração de técnicos do Ipea e a cooperação de técnicos de outras instituições para realizar a avaliação.

A versão do Banco Mundial para sua pequena participação em projetos, no Brasil, no período, é a instabilidade econômica e política pela qual o país passava no início da década de 90, (BANCO MUNDIAL, 2004). Já, a versão do Inep, é que a equipe decidiu montar o sistema sem um convênio com o Banco Mundial ou terceirização da realização das provas à Fundação Carlos Chagas ou Cesgranrio. O desafio era organizar a infraestrutura suficiente para implementar o sistema com a responsabilidade e iniciativa do próprio Inep, o que tinha implicações, como demonstra este trecho sobre a seleção da amostra do segundo ciclo do Saeb (2003) retirado de Brasil. Inep (1995a, p.11).

As restrições financeiras inerentes a estudos deste porte, colaboram fortemente para a definição do tamanho da amostra. No SAEB-1º Aferição (1990-91), o número de estudantes avaliados por sala de aula foi de três a sete, perfazendo um total de 110 mil para todo o país. Considera-se entretanto, que a avaliação de toda uma turma selecionada produza melhores estimativas, devido ao maior controle da variabilidade.

A questão do recurso financeiro para a implementação, como já dissemos, foi equacionada em 1990 com o convênio BRA/86/002 com o PNUD. Esta engenharia financeira permitiu a conversão em dólares dos recursos alocados para a avaliação. Isso no período foi uma grande “alavancagem” para garantir o financiamento da manutenção do Saeb e a aplicação da avaliação. O convênio dava liberdade administrativa ao Inep para conduzir a implementação do Saeb, e foi renovado no final de 1991, com a denominação BRA/92/002, prevendo a organização do 2º ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a formação do CRIE – Centro de Referência de Inovações Educacionais como mostra a primeira versão do contrato do convênio (PNUD. INEP, 1991, mimeo).

Em 1992 por meio de uma licitação, feita no início do ano, o Inep adquiriu o parque tecnológico da Secretaria de Educação do governo norte-americano. Vários PCs 386 e um servidor 486 com 2 gigabytes de memória foram utilizados para montar a rede com os estados, o que possibilitou um ganho na infra-estrutura. Neste período conturbado pelo processo de Impedimento do presidente Collor, após uma rápida passagem de Eraldo Tinoco Melo (04/08/92 a 01/10/92) pelo Ministério da Educação, a garantia de estabilidade política e programática para a manutenção do sistema de avaliação é dada pelo ministro Murílio de Avellar Hingel (01/10/92 a 01/01/95).

Ainda em 1992, nos dias 23 e 24 de Março, foi realizado em Brasília, em colaboração com o Senado Federal, um Seminário sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação que contou com a participação dos técnicos do Inep, da Secretaria Nacional de Educação Básica – SENEb/MEC, do Centro de Políticas Sociais da CPS/FGV e representantes da Fundação Joaquim Nabuco e Fundação João Pinheiro, e tinha como objetivos: socializar as informações existentes sobre o sistema de avaliação; capacitar a equipe do MEC responsável pela implementação do sistema de avaliação; e Promover a articulação entre as equipes dos diversos órgãos do MEC, envolvidos na implementação do sistema de avaliação.

A programação do evento se estendeu de uma análise do histórico e dos resultados do sistema de avaliação (SAEP e Saeb), até um espaço para revisões metodológicas, perspectivas e reformulação dos trabalhos e utilização dos resultados da avaliação. Este último ponto já era pautado na formulação do Saeb como relata Waiselfisz (1991, p.71).

Um dos problemas cruciais e históricos da avaliação é a disseminação de seus resultados e a tradução desses resultados em medidas políticas em condições de superar os problemas detectados.

Desde o início da formulação deste modelo tomou-se em conta este problema, procurando alternativas que possibilitassem melhorar a metabolização dos resultados.

Fundado em 1949, com sede no Recife, o Instituto Joaquim Nabuco por uma iniciativa do então deputado federal Gilberto Freyre, foi transformado em fundação com a LEI Nº 6.687, de 17 de setembro de 1979. Tem a missão de Produzir, acumular e difundir conhecimentos; Resgatar e preservar a memória; e promover atividades científicas e culturais, visando à compreensão e ao desenvolvimento da sociedade brasileira, prioritariamente a do Norte e do Nordeste do país.

Fonte: <http://www.fundaj.gov.br/>

O Centro de Políticas Sociais (CPS) é a área da Fundação Getúlio Vargas que busca estreitar as relações entre a pesquisa aplicada e a implantação de políticas públicas nas áreas social e do trabalho. Atua nas áreas de Desenho de políticas sociais; Avaliação de iniciativas públicas ou privadas, em níveis nacional, local e internacional; Geração de estatísticas e análises sob medida, a partir do processamento de microdados; Criação de sistemas de metas e contratos de crédito social; Realização de pesquisas de campo e formação de quadros no setor público e na sociedade civil; e Fórum permanente de discussão de idéias e diagnósticos relativos à sociedade brasileira.

Fonte: <http://www.fgv.br/cps/>

A Fundação João Pinheiro é uma entidade do Governo de Minas Gerais, voltada para a realização de projetos de pesquisa aplicada, consultorias, desenvolvimento de recursos humanos e ações de apoio técnico ao Sistema Estadual de Planejamento e demais sistemas operacionais de Minas, nas áreas da administração pública e privada, economia, estudos históricos, culturais, municipais e político-sociais. Criada pela Lei 5.399 de 12 de dezembro de 1969. A FJP tem também como atribuição a formação de servidores públicos e executivos privados. É o órgão responsável pelo Sistema Estadual de Estatística do Estado de Minas Gerais.

Fonte: <http://www.fjp.gov.br/>

O seminário, além dos objetivos propostos, contribuiu para assegurar o apoio institucional de que a avaliação necessitava para dar continuidade aos ciclos do Saeb, não por acaso o convite às instituições participantes e suas características.

Em 1993 os avaliadores estrangeiros Robert Korte e Beverly Nash prepararam o relatório “Review of the Saeb”, sugerindo alterações no questionário e na aplicação/ ou levantamento. O que já indicava um primeiro elemento para a mudança de rumo, no modelo da avaliação.

Um ponto de suporte importante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica eram os levantamentos de apoio à criação de indicadores educacionais. Os levantamentos do Censo Educacional realizados desde a década de 70, os indicadores de gasto educacional e custo-aluno realizados pelo Ipea desde 1983 (GUSSO, 1990), o CRIE – Centro de Referência de Inovações Educacionais de 1992 e o SINED, (FREITAS, 2005, p.131).

Em 1994, com o apoio da Representação da UNESCO no Brasil e sob a direção de Divonzir Arthur Gusso, implementou o Projeto Sistema Nacional de Indicadores Educacionais (SINED). Esse Sistema tinha por objetivos: incrementar e qualificar a produção de informações educacionais por meio da construção de indicadores; disseminar seus produtos e serviços com vistas a objetivar e democratizar o debate sobre os problemas educacionais; desenvolver capacidades técnico-científicas e de pesquisa social para gerar e utilizar informações. Um dos veículos de disseminação dos produtos do Projeto foi o Boletim de Indicadores Educacionais (BRASIL, 1994p). Uma das constatações dos estudos então realizados foi a de que os déficits de cobertura escolar no ensino fundamental eram residuais e localizados em regiões de difícil alcance.

Estas ações realizadas no processo de implementação dos dois primeiros ciclos do Saeb (1990 e 1993): formação de uma equipe técnica, organização de uma infra-estrutura, organização de uma rede de institucionalização da avaliação (estados e outras instituições), capacitação dos atores envolvidos e articulação com outros indicadores educacionais, possibilitaram ao Inep uma capacidade organizacional para enfrentar o próximo desafio, a centralidade da avaliação educacional, na política da gestão Paulo Renato Souza, no Ministério da Educação.

Maria Helena Guimarães de Castro é atualmente Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento do estado de São Paulo. Foi secretária-executiva do MEC em 2002, Presidente do INEP durante pariticamente toda a gestão do ministro Paulo Renato (de 1995-2002), é professora licenciada do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), também já esteve à frente da Secretaria de Educação de Campinas/SP (1993-1994) e da União de Dirigentes Municipais de Educação – Undime (1994-1995).
Fonte: <http://lattes.cnpq.br/>

Maria Helena Guimarães Castro assume a direção do Inep com assunção de Paulo Renato Souza ao Ministério da Educação (1995-2002). Sua equipe era capitaneada por Maria Inês Pestana como diretora da Avaliação da Educação Básica, João Batista Gomes Neto (que já era consultor *ad-hoc* do Inep até 1994) como Diretor de Informações Estatísticas Educacionais, Tancredo Maia Filho (que também já estava na equipe anterior) como Diretor de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior e Solange M. De Fátima Gomes Paiva Castro como Diretora de Disseminação de Informações Educacionais. Esta formação é basicamente a equipe que conduziu o Inep nos oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, e sua atuação, é reconhecidamente um marco na institucionalização do Saeb, (FREITAS, 2005, p.170).

Maria Inês Gomes de Sá Pestana é cientista social, trabalhou na Secretaria de Educação de Pernambuco na administração Miguel Arraes, e posteriormente, como técnica do MEC nos períodos 1985/1993, 1995/2001 e 2002/2003, sendo que a partir de 1990 no Inep, tem como linha de pesquisa Educação e Trabalho.
Fonte: <http://lattes.cnpq.br/>

Entre os agentes estatais, dois dirigentes foram decisivos para a afirmação do complexo “medida-avaliação-informação”: o Ministro Paulo Renato de Souza, titular da pasta da Educação nos oito anos de governo FHC (1995-2002) e Maria Helena Guimarães de Castro, Secretária de Avaliação e Informação Educacional (de 1995-1998) e Presidente do INEP (de 1997-2002).

Os pronunciamentos dessas autoridades, assim como suas presenças ativas na disseminação de diagnósticos sobre o sistema educacional e suas atuações publicitárias concorreram para potencializar a força normativa da “medida-avaliação-informação” na regulação da educação brasileira.

O Saeb passou, então, por uma reestruturação. O terceiro ciclo da avaliação (1995) já contou com uma nova metodologia na constituição dos itens da prova (TRI), um novo aporte financeiro, foi financiado por convênios com o Banco Mundial e sua implementação foi terceirizada para a Fundação Carlos Chagas e Cesgranrio, apesar de tudo isso não representar, ser exatamente, uma inovação na administração pública, conforme Freitas (2005, p.42).

A pesquisa educacional brasileira foi, na maioria das vezes, incentivada por órgãos da administração central do Estado e por fontes externas de financiamento. Além dos centros do INEP, Gouveia (1971) lembra que foram condições institucionais do desenvolvimento da pesquisa em educação os centros de algumas Secretarias Estaduais de Educação; o Centro Nacional de Recursos Humanos no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Ministério do Planejamento; o Centro de Estudos e Treinamento em Recursos Humanos da Fundação Getúlio Vargas; a Fundação Carlos Chagas; o SENAC e o SESI; os Institutos de pesquisa econômica/social de algumas universidades, ainda que a pesquisa nas universidades fosse escassa, porquanto negligenciada em seus orçamentos.

A avaliação adquiriu centralidade na gestão Paulo Renato. Em 1996 foi criado o Exame Nacional de Cursos – PROVÃO, em 1997, o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem e em 2002 o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja. Articulados, mas com objetivos distintos, tais sistemas de avaliação compuseram a estrutura que passou a configurar uma das mais importantes políticas da gestão.

O Inep²⁷, criado por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado, inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. Em 1938, com a publicação do Decreto-Lei nº 580 foi regulamentada a organização e a estrutura da instituição e modificada sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, cujos objetivos são “organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; manter intercâmbio com instituições do País e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos e participar da orientação e seleção profissional dos funcionários públicos da União”.

O instituto em 1990, por meio do Decreto do Poder Executivo 99.180 de 15/03/1990 (reformulação administrativa do governo Collor no primeiro dia de mandato) foi extinto, mas conseguiu ser reintegrado como órgão assessor do Ministério da Educação por meio do Decreto 99244 de 10/05/1990 que revogava a decisão anterior. Na gestão que se iniciou, em 1995, passou por uma completa reestruturação financeira (como constataremos em “As finanças”) e administrativa.

Os pesados investimentos em avaliação que garantiram os quatro ciclos do Saeb na gestão Maria Helena Castro no Inep, (1995, 1997, 1999 e 2001) estavam incorporados a estratégia de garantias jurídico - normativas para aumentar a autonomia e a institucionalização de suas ações, o que resultou na transformação do Instituto em autarquia (Fundação) em 1997²⁸:

O Ministério da Educação - MEC, em 14 de fevereiro de 1997, passou pelas seguintes transformações na sua Estrutura: pela Medida Provisória n.º 1.549-27, teve extinta a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, tendo suas competências transferidas para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE; pela Medida Provisória n.º 1.568, teve transformado o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP de órgão

²⁷ Reproduzido de <http://www.inep.gov.br/>

²⁸ Reproduzido de <http://www.inep.gov.br/>, consultada em 23/09/2005.

específico singular para autarquia e pelo Decreto n.º 2.147, teve aprovada sua Estrutura que retratou as ações das Medidas já citadas, como também, a extinção das Secretarias de Política Educacional e de Avaliação e Informação Educacional.

Algumas ações reforçavam os instrumentos e estruturas que o Inep já possuía como a ampliação dos recursos para a linha editorial, que mantinha a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) desde 1944 e a publicação “Em Aberto”, existente desde 1981. Assim todas as informações educacionais, produzidas pela autarquia, passaram a ser publicadas pelo próprio Inep.

Outra ação para reforço dos instrumentos existentes deu-se no campo dos indicadores educacionais, com a criação do Sistema Integrado de Informações Educacionais – Sied, em 1995, que reunia todas as bases de dados do sistema educacional e com a incorporação do Serviço de Estatística da Educação e Cultura - Seec, em 1996, à Secretaria de Avaliação e Informação Educacional - Sediae, do Ministério da Educação. O Seec, criado em 1937, era um órgão do Poder Executivo, com longa tradição na realização de levantamentos estatísticos na educação brasileira. Em 1997, a Sediae foi integrada à estrutura do Inep, passando a existir, a partir desta data, um único órgão encarregado das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais, no âmbito do governo federal.

Outra característica importante que marca a gestão do Inep no período de 1995/2002 relaciona-se a participação do Instituto nas diversas avaliações internacionais, como estratégia para comparar indicadores educacionais e aumentar a capacidade técnica das avaliações realizadas no Brasil, (ALMEIDA e WOLYNEC, 1998, p.151_152).

A participação brasileira nos diversos projetos internacionais de indicadores educacionais não é, portanto, apenas uma contingência, mas, uma consequência dessa nova postura assumida sobre o papel estratégico da produção de informações e do seu uso na avaliação e formulação de políticas educacionais. Conhecer a organização dos sistemas educacionais é uma questão-chave para que se possa comparar adequadamente os indicadores educacionais.

O quadro abaixo demonstra a participação do Brasil no sistema internacional de coleta e sistematização de indicadores internacionais.

Quadro 2: Participação do Brasil no sistema internacional de coleta e sistematização de indicadores internacionais.

	Participação desde:	Periodicidade	Categoria	Organização
LLECE*	1994	Variável	Âmbito técnico-político de discussão em relação à problemática da aprendizagem e suas variáveis relacionadas. Em 1997 1º avaliação de rendimento de alunos com provas de linguagem e matemática e questionários de variáveis associadas a crianças, pais, professores e diretores da 3º e 4º serie da Educação Básica.	OREALC/ Unesco
WEI**	1997	Anualmente desde 1998	Coleta de indicadores educacionais (matrículas, concluintes, carreira docente, escolarização e rendimento da população, gastos com educação e outros).	Unesco /OCDE
Pisa***	2000	Trienal	Avaliação de desempenho de alunos (15 anos) em Leitura, Matemática e Ciências.	OCDE

Fonte: (ALMEIDA e WOLYNEC, 1998) e Inep.

* Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação

** World Education Indicators

*** Programa Internacional de Avaliação de Alunos

A estratégia de participação em projetos de avaliação educacional internacionais representa, também, um resultado político de diversos acordos e fóruns internacionais de cooperação técnica e definição conjunta de indicadores educacionais, Mercosul – Mercado Comum do Cone Sul, OECS – Organização dos Estados Caribenhos do Leste e CARICOM - Mercado Comum e Comunidade do Caribe. Entre as iniciativas podemos destacar: a IV reunião da Comissão Técnica Regional do Sistema de Informações do Mercosul Educacional, Curitiba, outubro 1996; a Reunião dos Ministros da Educação da II Cúpula das Américas, Brasília, julho de 1998; o Seminário Internacional de Avaliação Educacional, Rio de Janeiro, dezembro de 1997, promovido pelo Inep; o Seminário (Taller) em Cartagena de Índias Colômbia, outubro de 1998 promovido pela Secab – Secretaria executiva do convênio Andrés Bello²⁹; o Seminário Internacional de Indicadores

²⁹ O convênio Andrés Bello é uma organização conjunta entre Espanha e Colômbia para promover iniciativas na área de desenvolvimento cultural e educacional entre os países hispano-americanos.

Educacionais, Brasília, outubro 1998; o Workshop e Seminário sobre indicadores educacionais, Campinas, maio 1999, promovido pelo Nesur/Unicamp; o Seminário dos países da América Latina e do Caribe, Chile, 1999.

Nos dias 12 a 14 de março de 2002 foi realizada, em Brasília, a reunião de instalação do Fórum Hemisférico de Avaliação Educacional, aberta a todos os países da Cúpula das Américas interessados nas atividades relacionadas à avaliação educacional. O Fórum representou a implementação do Plano de Ação, assinado pelos Chefes de Estado e de Governo que participaram da II Cúpula das Américas, realizada em Santiago do Chile, em 1998. O Plano destaca o papel da educação como chave para o progresso e define linhas de ação prioritárias para a área.

Uniremos, agora, às variáveis coletadas nesta seção com uma análise das instituições que direta ou indiretamente estão associadas ao processo de implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

2.3 As instituições

As análises institucionalistas, geralmente, fundamentam-se na teoria dos sistemas, e estão presentes em diversas correntes da Ciência Política contemporânea, elas podem seguir a tradição weberiana, em que os interesses econômicos e os meios adequados para sua busca são definidos socialmente, isto é, pelas instituições, e a constituição de um Estado depende de sua autoridade e legitimidade e esta se classifica como racional-legal, que necessita de uma ordem legal ou uma confiança na capacidade técnica; tradicional, que faz valer o conservadorismo do poder estabelecido e finalmente o tipo carismático, que representa, sempre, um movimento revolucionário de forças em ascensão política, (WEBER, 2003). Para Rosseau as instituições eram criações do povo, para Burke, eram resultado de um processo em que o povo era retrato de suas instituições, (DEUTSCH, 1983, p.136). Na análise econômica, as teorias institucionalistas, geralmente, são contrapontos às perspectivas quantitativas da ortodoxia que fundamenta suas análises nos modelos de equilíbrio. Veblen argumentava que as instituições eram resultadas de hábitos sociais que se cristalizavam com o tempo e refletiam o interesse de uma classe, (VEBLEN, 1983).

As instituições aqui retratadas, por meio de seus objetivos institucionais, ou por meio das ações de seus representantes, induziram a institucionalização do Saeb.

A *Fundação Carlos Chagas* (FCC), é uma “entidade de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecida como de Utilidade Pública nos âmbitos federal, estadual e municipal. Criada em 1964, tinha como finalidade a realização dos exames vestibulares para a área biomédica. A partir de 1968, passou a atuar também no campo da seleção de recursos humanos, prestando serviços técnicos especializados a órgãos públicos e empresas privadas, na realização de processos seletivos para uma grande população de candidatos”³⁰.

“A FCC atua, também, desde 1971, no campo da pesquisa educacional. O Departamento de Pesquisas Educacionais (DPE) compõe-se de pesquisadores altamente especializados, que desenvolvem projetos voltados, principalmente, para políticas de alfabetização e de ensino de 1º e 2º grau; educação da criança de 0 a 6 anos; trabalho e educação; relações de gênero. O DPE presta, ainda, assessoria e treinamento a outras instituições de pesquisa, a órgãos públicos e privados nacionais e internacionais que atuam em áreas afins”³¹.

“Para desenvolver suas pesquisas, o DPE tem contado com o apoio de agências nacionais e internacionais, como FINEP, CPNq, INEP, FAPESP, Fundação FORD, Fundação MacArthur, VITAE, Van Leer, Banco Mundial, entre muitas outras”³².

Os três parágrafos anteriores permitem identificar características fundamentais para entendermos a interdependência entre a FCC e o Saeb. Estão entre estas características: sua origem, sua atuação e suas relações.

O vestibular criado para resolver o problema de insuficiência de oferta e calibragem da qualidade do ensino na passagem para o Ensino Superior, gerou um grande nicho de mercado. Por um lado, ajudou a valorizar o investimento no Ensino Superior, por outro, agregou valor a uma série de atividades que tinham como objetivo o ritual da passagem, como por exemplo: os cursinhos preparatórios e as empresas que organizavam as provas. A FCC se enquadra no segundo exemplo.

Sua constituição jurídica “entidade de direito privado, sem fins lucrativos” permite à fundação uma flexibilidade administrativa de empresa de mercado, benefícios fiscais pela

³⁰ Reproduzido de: <http://www.fcc.org.br/>, consulta realizada em 19/11/2005.

³¹ Idem.

³² Ibidem.

condição de não possuir fins lucrativos³³ e uma demanda (estatal e privada) de seus serviços, assegurada pela inexistente concorrência.

A FCC sempre foi muito próxima da universidade, seus pesquisadores são os mesmos que desenvolvem linhas de pesquisa na área educacional, principalmente na PUC-SP e USP.

Sua tradição na montagem de provas para vestibulares expandiu-se pelo interesse em avaliação educacional. Seus membros Heraldo Vianna, Teresa Pena, Maria Aparecida Joly Gouvea e Bernardete Gatti estiveram entre os pioneiros do campo no país. A FCC também pode ser considerada uma pioneira, pois como afirmamos em “Os criadores”, a fundação realizou os primeiros levantamentos e organizou os primeiros bancos de itens na década de 80, possibilitando a criação do Saeb, aliás, as primeiras provas da avaliação piloto Saeb (Paraná e Rio Grande do Norte) tiveram como base as questões utilizadas na avaliação do projeto Monhanguara, realizada pela FCC.

Outro aspecto importante da contribuição da FCC para a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica foi sua rede de relacionamentos, contatos e negócios com diversas esferas estatais e instituições e organizações internacionais. Além de ampliar sua carteira de negócios, esta rede propiciou uma importante ponte de transferência de tecnologia. Como demonstramos ao descrever, “Uma explicação tecnológica” no capítulo anterior, as pesquisas na área de avaliação educacional desenvolveram-se inicialmente nos Estados Unidos e alguns países da Europa, o que deu a estes países a primazia neste campo. Os pesquisadores da FCC, através dos diversos acordos internacionais que a instituição possui introduziram no país, e muitas vezes a serviço do Estado, tecnologia na área de avaliação educacional.

Estas características conduziram a FCC (e aqui podemos também incluir a Fundação Cesgranrio) a um grande oligopólio da organização e desenvolvimento da avaliação educacional no país até o final dos anos 80 do século passado. Apenas com a iniciativa do SAEP e posteriormente Saeb, o governo federal, por intermédio, essencialmente, da equipe do Inep do início dos nos 90, teve possibilidade de quebrar esta

³³ Vale a pena lembrar que não ter fins lucrativos não significa que a empresa não tenha lucro, mas apenas que ela está impedida legalmente de distribuir este lucro, lhe restando reinvestir os valores auferidos.

hegemonia de prestação de serviços na área da avaliação educacional. Esta visão é compartilhada com Freitas (2005, p.137).

Quanto ao viés privatista da avaliação da educação básica, importa lembrar que, desde a origem do SAEB, privilegiou-se visão, experiência e conhecimento do setor privado. Entretanto, o modelo desenhado inicialmente, a condução dos dois primeiros ciclos de levantamento do SAEB e os termos da criação formal deste não prescindiu de amplo envolvimento de professores e profissionais que atuavam nos sistemas estaduais de ensino.

Todavia, a reversão dessa tendência se fez particularmente visível, no período posterior a 1994, com a opção governamental pela terceirização de parte das atividades do SAEB e do ENEM – o que recomendara desde o início o Banco Mundial (BONAMINO, 2002) – e com a redução da audição e do envolvimento do setor público, dos diretamente interessados e da sociedade organizada.

*A Fundação Cesgranrio*³⁴ “nasceu de uma associação pioneira de 12 instituições universitárias, que tornou possível a criação do Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior do Grande Rio, em 12 de outubro de 1971. O Centro foi instituído por convênio firmado com o Departamento de Assuntos Universitários do MEC”.

“O grande êxito alcançado no vestibular de 1972 e na realização do exame de 1973 fez com que as Universidades signatárias do Convênio Cesgranrio pleiteassem, junto ao Ministério da Educação, a criação de uma fundação privada autônoma, por elas instituída, que se dedicasse, permanentemente, à organização dos exames de acesso ao ensino superior e às correlatas atividades educacionais. Surge, em consequência, em 04/01/1973, a Fundação Cesgranrio.”

“Visando ao intercâmbio e à cooperação com grandes centros de avaliação de repercussão internacional, a Fundação Cesgranrio firmou, no final de 1997, convênios com o Northern Examinations and Assessment Board (NEAB) e com o Evaluation Center da Western Michigan University, centros de excelência da Inglaterra e dos Estados Unidos, e em 1998, com o Educational Testing Service (ETS), também nos Estados Unidos. Estes convênios propiciaram, com certeza, à Fundação Cesgranrio, um fortalecimento, ainda maior, do seu Centro de Avaliação, para desenvolver projetos, pesquisas, seminários e atender a múltiplas solicitações.”

“A partir de 1994, a Fundação Cesgranrio desenvolveu projetos para aplicar a Teoria de Resposta ao Item (TRI) às avaliações tanto nacionais, quanto estaduais e municipais. Ao introduzir no Brasil a TRI, a Fundação Cesgranrio se destacou como uma

³⁴ Reproduzido de: <http://www.cesgranrio.org.br/inicial.html>, consulta realizada em 19/11/2005

das poucas instituições que dominam e praticam essa tecnologia, ombreando-se com países mais avançados da Europa e da América do Norte e colocando o Brasil com visibilidade internacional na área de Avaliação de Sistemas Escolares. A partir de 1997, a Fundação Cesgranrio concorreu e ganhou as licitações para realização do SAEB e fornecimento de itens de teste para o Banco Nacional de Itens nesse ano, e ainda, em 1999, 2001 e 2003.”

As características atribuídas à Fundação Carlos Chagas (origem, atuação e relações), também podem ser atribuídas a Fundação Cesgranrio, como demonstram as informações da própria instituição. Destas informações, poderíamos destacar o fato da polarização do eixo São Paulo (onde está sediada a FCC) e Rio de Janeiro (sede da Cesgranrio). A polarização do eixo Rio - São Paulo na conquista de convênios para avaliação educacional é diretamente proporcional aos espaços de maior concentração universitária do país.

Um ponto importante da disputa entre as fundações Carlos Chagas e Cesgranrio é o embate tecnológico. Como dissemos anteriormente, a transferência tecnológica é um importante fator para o desenvolvimento da área de avaliação educacional no país.

Em relação ao Saeb, a partir do 3º ciclo (1995) a avaliação passou a ser organizada e aplicada de forma terceirizada. Naquele momento, com os recursos do Banco Mundial, as características do Saeb passaram a ser negociadas, e o velho modelo organizacional (o mesmo da década de 80) voltou a ser utilizado. O Inep, porém, já tinha constituído uma equipe técnica e uma experiência em avaliação, o que possibilitou maior capacidade de planejamento e segurança nas suas ações. A avaliação naquele momento, também tinha despertado o interesse de alguns pesquisadores e grupos de pesquisa o que aumentava a capacidade técnica e crítica disponível.

A terceirização do Saeb e a participação do Banco Mundial³⁵ como financiador, deram mais força e dinâmica, também, à questão metodológica dos testes, e principalmente, a montagem do banco de itens utilizados na avaliação. A montagem do banco de itens e o método de captação das informações nos questionários, sempre representaram um campo de disputa na formulação do Saeb. Além da questão técnica em decidir qual a melhor metodologia para a prova, esta disputa também representava o interesse da reserva de

³⁵ A participação do Banco Mundial também interfere na escolha da metodologia utilizada. Geralmente o banco sugere alguns padrões condicionais.

mercado. A instituição que dominasse uma determinada tecnologia e montasse o banco de itens, teria primazia na concorrência para a realização das provas.

Desde o 1º ciclo do Saeb havia uma corrente de pesquisadores que defendia a utilização da Teoria de Resposta ao Item - TRI ao invés da Teoria Clássica da montagem de itens. Esta alteração, no entender de Andrade e Klein (1999) representava que:

Resultados obtidos em provas, expressos apenas por seus escores brutos ou padronizados, têm sido freqüentemente utilizados nos processos de avaliação e seleção de indivíduos e de avaliação de sistemas escolares. No entanto, os resultados encontrados dependem do particular conjunto de questões que compõem o instrumento de medida e dos indivíduos que fizeram a prova, ou seja, as análises e interpretações estão sempre associadas à prova como um todo e ao grupo de indivíduos, o que é a característica principal da Teoria Clássica de Medida. Assim, a comparação entre indivíduos somente é possível quando eles são submetidos às mesmas provas ou, pelo menos, ao que se denomina de provas paralelas, quase sempre difíceis de serem construídas. Desta maneira, fica muito difícil fazer comparações ao longo dos anos. Por outro lado, um número significativo de avaliações recentemente introduzidas no Brasil, tanto em nível nacional quanto em níveis estaduais e municipais, têm requerido a aplicação de um número de questões, muito maior do que um aluno poderia responder, para poder avaliar toda a grade curricular de uma determinada disciplina e série. Por exemplo, as provas de matemática do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico – SAEB contém de 130 a 169 questões cada uma. Esse mesmo sistema de avaliação tem como objetivo comparar a evolução do ensino ao longo dos anos. Nesse sentido, em 1995 foi introduzida no Brasil, na análise dos resultados do SAEB/95, a Teoria da Resposta ao Item – TRI que propõem modelos de variáveis latentes para representar a relação entre a probabilidade de um aluno responder corretamente a um item (questão) e seus traços latentes ou habilidades na área do conhecimento avaliada, os quais não são observados diretamente. Tendo como elemento central os itens e não a prova como um todo, a TRI permite por exemplo, a comparações entre populações distintas submetidas a provas diferentes mas com alguns itens comuns ou ainda a comparação entre indivíduos da mesma população que tenham sido submetidos a diferentes provas, com ou sem itens comuns. Um outro aspecto interessante e importante é que a TRI permite, com o uso de itens comuns entre séries avaliadas, que todos os alunos destas séries sejam postos na mesma escala de modo que seus desempenhos possam ser comparados.

Com a introdução das escalas de proficiências (habilitadas) obtidas pela TRI, foram introduzidos também métodos de interpretação dessas escalas, cuja origem e unidade de medida têm que ser arbitrados, com o intuito de se saber o que alunos ou indivíduos sabem e são capazes de fazer em determinados níveis. Isso também deveria ser feito com resultados dados por escores, pois dependendo da dificuldade da prova, um 3 (três) pode significar mais um 7 (sete).

A utilização da TRI não foi concretizada nos dois primeiros ciclos, pois o Inep ainda não possuía capacidade técnica e organizacional, no final da década de 80, para fazê-lo, o que acabou por ocorrer com o processo de terceirização da avaliação.

A disputa técnica e econômica da FCC e da Cesgranrio permanece e algumas vezes de forma partilhada as duas fundações continuam a realizar a aplicação do Saeb.

*O Banco Mundial*³⁶ “é uma das principais fontes de assistência para o desenvolvimento no mundo. Sua meta principal é ajudar as pessoas e países mais pobres”.

“Concebido em 1944, em Bretton Woods, Estado de Novo Hampshire (EUA), o Banco Mundial inicialmente ajudou a reconstruir a Europa, após a Segunda Guerra Mundial. O trabalho de reconstrução permanece como um enfoque importante do Banco Mundial devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos, mas atualmente a principal meta do trabalho do Banco Mundial é a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento.”

“O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições estreitamente relacionadas e sob uma única presidência: BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, proporciona empréstimos e assistência de crédito; AID - A Associação Internacional de Desenvolvimento desenvolve a missão de redução da pobreza por meio da assistência (juntos, o BIRD e a AID formam o Banco Mundial); IFC - Corporação Financeira Internacional, promove o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas; AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, estimula investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento por meio de garantias; CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, proporciona instalações para a resolução - mediante conciliação ou arbitragem - de disputas referentes a investimentos.”

“Principal organismo multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico, formado por 183 países-membros, entre os quais o Brasil.”³⁷

O Banco Mundial certamente é a instituição mais citada na bibliografia da área de planejamento e avaliação educacional no Brasil desde a década de 90 do último século. Como afirma Freitas (2005, p.211).

A literatura educacional tem ressaltado amplamente a influência do Banco Mundial na configuração das políticas educacionais brasileiras, o que dispensa maior atenção a essa questão. Apenas ressalta-se aqui, com base nas considerações de Lauglo (1997), que o poder de informação do Banco lhe permite atuar como fonte de conhecimento relevante de política internacional, nacional e

³⁶ Reproduzido de: <http://www.obancomundial.org/>, consulta realizada em 19/11/2005

³⁷ Reproduzido de: <http://www.obancomundial.org/>, consulta realizada em 19/11/2005.

subnacional e exercer influência no desenvolvimento da pesquisa em muitos países, quanto a temas a focalizar, metodologia e arcabouço de análise a adotar. Mas, não há dúvidas de que a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas de educação são atravessadas, no âmbito nacional e subnacional, por intrincados processos nos quais interagem múltiplas agências e atores sob condicionamentos políticos, econômicos, administrativos, institucionais e culturais. Formulação, implementação e avaliação que, por meio de processos dialéticos intra e inter esferas do governo (em particular nas áreas econômica, social e educacional), expressas resultados de escolhas e decisões que possibilitam nexos entre níveis macro, meso e micro implicados na regulação da educação. Tal foi o caso da instauração da “avaliação-medica-informação” na regulação da educação básica brasileira, cujas evidências foram apresentadas nos capítulos precedentes.

Como a citação indica, a regular e significativa participação do banco no desenvolvimento e políticas de vários países é partilhada com a ação de inúmeros atores individuais e institucionais.

No transcorrer deste capítulo, procuramos demonstrar por meio descritivo, os papéis de diferentes atores e arenas na composição da política pública (Saeb). Esta análise descritiva nos permitiu evidenciar as diversas possibilidades que as ações individuais e institucionais conjugam na formulação e implementação desta e de outras políticas.

Embora exaustivamente citado, não é recorrente, na bibliografia de planejamento e avaliação educacional observar o Banco Mundial, enquanto instituição financeira. Geralmente a instituição é retratada como um grande formulador e indutor de políticas. As próprias justificativas de criação e de metas, do banco, direcionam a instituição para o fomento do desenvolvimento dos países pobres. Esta ação representa uma concepção de desenvolvimento, de pobreza e de implementação das melhores soluções para o atendimento dos objetivos institucionais, presentes desde a sua primeira missão oficial no Brasil em 1947.

O Banco Mundial e o FMI foram criados em um projeto de desenvolvimento e de reconstrução, pós Segunda Guerra, que assumia as premissas do plano de recuperação econômica de John Maynard Keynes³⁸, utilizado como solução para o descontrole monetário e produtivo motivador da crise capitalista de 1929 e propunha a intervenção institucional (do Estado), na economia de mercado, para garantir a estabilidade e o equilíbrio econômico.

³⁸ Para compreender a estratégia da criação de entidades de crédito internacional como reguladoras do fluxo monetário e da demanda efetiva na economia mundial, ver Keynes A Teoria Geral do emprego do Juro e da Moeda.

A estrutura e funcionamento da instituição são de um banco e, portanto, seus empréstimos são feitos por meio de garantias e condições exigidas nos contratos de acordos de cooperação. Estas garantias e condições possuem análises de controle, avaliações e classificação de risco muito parecidas com outras instituições financeiras comerciais. Esta análise de crédito instrumentaliza as concepções de desenvolvimento e pobreza, institucionalizadas pelo banco. Isso não significa que tais concepções sejam cristalizadas, mas atendem a entendimentos conjunturais e teóricos a respeito da realidade. Um bom exemplo disto³⁹ são as recomendações de austeridade monetária e fiscal que o Banco Mundial e o FMI vêm pontuando, desde o final da década de 70, como necessidades para o crescimento econômico e desenvolvimento social sustentado. Estas recomendações são duramente criticadas pelo ex-diretor gerente do FMI e do Banco Mundial Joseph Stiglitz, em (SITGLITZ, 2002).

A participação do Banco Mundial no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb acontece a partir do 3º ciclo (1995), na gestão de Paulo Renato de Souza, no MEC, como dissemos anteriormente. Segundo informações do banco, o fluxo de investimentos no período 1990 / 1994 foi reduzido (ver anexos) devido à instabilidade econômica do país, e avaliação não satisfatória dos projetos realizados na década de 80, fatores que direcionaram a instituição a uma mudança de foco, (BANCO MUNDIAL, 2004, p.6)

A decisão de mudar o foco para os setores sociais e o meio ambiente levou à necessidade de reduzir a assistência a outros. O Banco reduziu o tamanho de projetos tradicionais de agricultura (irrigação, extensão agrícola), devido aos resultados insatisfatórios obtidos nos anos 80. Projetos de energia também foram reduzidos em função dos resultados insatisfatórios dos anos 81 e do início dos anos 90, causados, principalmente, pelas políticas tarifárias do Governo. As Estratégias não mencionam, no entanto, que o Governo também tinha reservas quanto à assistência na área de energia. Essas reservas estavam relacionadas às salvaguardas do Banco, especialmente suas políticas de reassentamento, após uma traumática e custosa experiência na década anterior.

Estas informações concorrem com as levantadas anteriormente (o fato da equipe do Inep não ter recorrido à ajuda do banco nos dois primeiros ciclos, por opção própria), mas

³⁹ A maior parte dos dirigentes do Banco Mundial, teve larga experiência em instituições financeiras e cargos na administração ou no Tesouro norte-americano, um bom exemplo para identificar a influência destes dirigentes nas concepções institucionais do banco é o ex-Secretário de Defesa do governo Kennedy, Robert S. McNamara. Ele exerceu a presidência do Banco Mundial de 1968 até 1982 (um bom começo para conhecer o perfil de MacNamara é o filme documentário Sob a Névoa da Guerra, direção Errol Morris 2003, no qual MacNamara foi por meio de uma entrevista, reconstitui sua passagem como Secretário de Defesa).

não invalidam a disposição do Banco Mundial em investir na Educação e a importância que ele atribui à criação dos sistemas de avaliação, (BANCO MUNDIAL, 2004, p.88) e nas recomendações para que a ênfase dos próximos convênios na área educacional, esteja na qualidade da educação, (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 88).

*O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*⁴⁰ – “Criado há 40 anos, é pioneiro na disseminação de informações e conhecimentos sobre a área econômica do País. Vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA produz pesquisas, projeções e estudos macroeconômicos, setoriais e temáticos com o intuito de subsidiar o governo na produção, análise e difusão de informações voltadas para o planejamento e para a formulação de políticas”.

“Primeiro, surgiu o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), em 10 de setembro de 1964, que teve como coordenador técnico o ex-ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso. Posteriormente, o Decreto 60.457, de 13 de março de 1967, instituiu a Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA). E por fim, a partir de 17 de maio de 1990, por meio do Decreto 99.260, a entidade passou a denominar-se Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com a atribuição de elaborar estudos, análises e pesquisas nas áreas econômica e social brasileiras.”

“Nesses 40 anos de atividade, entre os muitos planos e projetos governamentais desenvolvidos pelo Ipea, alguns merecem destaque especial.”⁴¹ São estes:

1964-1966: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)

1967-1976: Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

1968-1970: Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)

1970: Metas e Bases para a Ação de Governo

1972 a 1985: I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)

1986-1989: I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

1986-1989: Plano de Metas

1987-1991: Programa de Ação Governamental

1993: Preparação das Diretrizes de Ação Governamental

1995-2003: Participação na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs 1, 2 e 3)

⁴⁰ Reproduzido de: <http://www.ipea.gov.br/>, consulta realizada em 19/11/2005.

⁴¹ Reproduzido de: <http://www.ipea.gov.br/>, consulta realizada em 19/11/2005.

Elaboração do Estudo sobre Matriz Energética
Coordenação e Preparação dos Estudos sobre Desenvolvimento Urbano
Elaboração dos Planos Regionais Brasileiros (Polonordeste, Polocentro e Poloamazônia).

O IPEA mostra por meio dos planos e projetos governamentais que desenvolveu sua importância para o planejamento do Estado e sua grande capacidade de gerar indicadores para a formulação e orientação das políticas públicas, em diversas áreas.

Seu corpo técnico e sua capacidade de gerar informações asseguraram sua posição estratégica e muitas vezes crítica em relação a condução dos diversos governos, nos últimos 40 anos. Suas publicações e seus relatórios de pesquisa demonstram a autonomia relativa que o instituto possui na sua relação com os governos. Esta relação também não era imotivada, em geral, a estrutura existente dos demais órgãos da administração do Estado (ministérios e secretarias) até a década de 90 do último século, não permitia a estes mesmos órgãos capacidade técnica e infra-estrutura suficiente para gerar setores estratégicos de planejamento.

Particularmente na área educacional, o Ipea possuía um setor específico de políticas educacionais agregado hoje à Diretoria de Estudos Setoriais, que desenvolvia várias atribuições, às quais originalmente deveriam estar alocadas no MEC, como atesta Freitas (2005, p.65).

Os economistas conquistaram posição à frente do grupo tecnocrático desde 1964, com a institucionalização do Ministério do Planejamento e, nas estruturas deste, do Escritório de Pesquisa Econômica e Aplicada (EPEA) transformado, em 1967, em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – fundação que se constituiu como instância de reflexão e pesquisa aplicada, voltada para a programação econômico-social brasileira. O planejamento educacional ficou a cargo do Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), desde sua criação em 1968 pelo Decreto nº 63.281. A colaboração desse órgão com os sistemas estaduais de educação e as universidades “[...] ultrapassa suas limitações legais, cobrindo as lacunas do Ministério da Educação”. O IPEA, de uma posição restrita e subsidiária ascendeu ao protagonismo do planejamento educacional brasileiro.

Este setor propiciou a primeira reestruturação da organização do Inep em 1985 e significativa participação dos seus pesquisadores ou ex-pesquisadores na formulação e implementação do Saeb.

Uma característica histórica do Ipea é a sua tradição em formar seus pesquisadores, geralmente lotados como funcionários do instituto com dedicação exclusiva, o que os difere, na relação de interesses, dos pesquisadores de fundações privadas.

Outras instituições – Outras instituições também tiveram, direta ou indiretamente, participação na constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Entre elas podemos destacar o papel das entidades de representação de categorias e congressos na área educacional como destaca Freitas (2005, p.67).

Aos fatores já mencionados, acrescenta-se a ampliação do espaço dos debates educacionais, nos últimos anos da década de 1970. Os temas da área ganharam espaço nas reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Em 1978 foi criada a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPEd), que congregou os programas de mestrado e doutorado de todo o País. Também foi criado o CEDES, na Universidade Estadual de Campinas, que editou, desde então, a revista “Educação & Sociedade” (de grande expressão na área). Em 1979, foi fundada em São Paulo a Associação Nacional de Educação (ANDE) que defendeu o ensino público, a melhoria da qualidade do ensino e a democratização da escola. Essas entidades, a partir de 1980, promoveram, em conjunto, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), cuja tônica foi a crítica às administrações educacionais (Ibid.).

Estas instituições abriram nas suas respectivas áreas de competências em pronunciamentos públicos, espaços e voz, para dinamizar a crítica na área da avaliação educacional. Ensejaram orientações, referências e advertências que possibilitaram o desenvolvimento da formulação e implementação do Saeb.

Outra fonte de atores institucionais são as contribuições externas, (FREITAS, 2005, p.73).

Referências teóricas da avaliação, provenientes de outros países, já foram apontadas por vários autores, entre os quais estão Vianna (1995), Sousa (1994) e Bonamino (2002). Esta última autora assinalou que as pesquisas e levantamentos fomentados no Brasil desde meados dos 1950 refletiam estratégias desenvolvidas pelos países industrializados, que se tornaram conhecida pela influência da UNESCO, da escola de Chicago, de intelectuais europeus (estabelecidos no País em razão do êxodo provocado pela Segunda Guerra Mundial) e do intercâmbio com cientistas sociais e estrangeiros. Bonamino ressaltou a influência da UNESCO na criação do CBPE, na definição de temas de pesquisa e na difusão de experiências internacionais. A escola de Chicago, por sua vez, se fez presente via formação de cientistas sociais, os quais se tornaram pesquisadores ou diretores dos centros regionais de pesquisa criados nos anos 1950. ...o planejamento educacional foi impulsionado por agências de assistência técnica e financeira comandadas por países desenvolvidos, por organismos intergovernamentais de cooperação internacional e organizações multilaterais de crédito. Estudo realizado no decorrer da presente pesquisa possibilitou notar que, desde os anos 1950, vários organismos internacionais se tornaram importantes disseminadores de referências político-ideológicas para a educação. Documentos (declarações, acordos, planos e outros) elaborados em fóruns internacionais regionais (continentais e subcontinentais) e mundiais, patrocinados pelos referidos

organismos, evidenciaram que a avaliação em larga escala figurou como recomendação disseminada desde meados dos anos 1950, aparecendo relacionada à pesquisa e ao planejamento educacionais, sempre como uma condição necessária para o conhecimento e governo na educação. Em tais documentos os propósitos ressaltados eram os de utilizar a avaliação na educação para diagnosticar, conferir, regular, selecionar, avaliar e comparar.

Às instituições internacionais podemos ainda acrescentar, a Cepal - Comissão Econômica para América Latina e Caribe, órgão regional das Nações Unidas, contribuindo com assessoria técnica e formação de pesquisadores; o IEPES – Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais, na promoção de seminários e simpósios e a Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância, no financiamento e orientação das políticas públicas educacionais.

2.4 A academia

Decidimos destacar a Academia separadamente para realçar alguns aspectos importantes na constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Em geral, as análises que destacam a institucionalização do Saeb: (FREITAS, 2005), (BONAMINO, 2002) e (SANTORO, 2001); atribuem à academia um papel intermediário ou fluído na dinâmica de seus membros, não considerando diretamente a academia como fonte de interesses e ações políticas.

Na concepção de Gramsci existem duas categorias de intelectuais: os profissionais (tradicionais), aqueles que exercem funções intelectuais e, portanto, pertencem a uma categoria com interesses específicos e que podem organicamente representar uma classe social; ou ainda, os intelectuais orgânicos, o que, em maior ou menor grau todos somos, pois cada pessoa conscientemente ou não postula e defende uma ideologia, (CARNOY, 2001, p.113_115).

Vamos nos ater, em nossa jornada pela academia, aos intelectuais profissionais e, portanto, a uma categoria específica que possui interesses coletivos e individuais. Estes intelectuais são fontes de poder e influência. Esta última no caso brasileiro, ressaltada pela nossa histórica má distribuição de renda e pela crença popular de um dia ultrapassar a barreira da sociedade de classes por meio do ensino. As fontes de poder e influência, como Galbraith (1997) descreve ao analisar a classe educacional e científica norte-americana, no final da década de 70, resultam de que a “maior parte de sua influência decorre de seu número crescente com conseqüente implicação política, de seu acesso privilegiado às

inovações científicas e de seu papel quase único nas inovações sociais.” Esta constatação de Galbraith será agora analisada a partir do caso brasileiro.

A história da universidade no Brasil possui dois momentos distintos e sobrepostos. O modelo da cátedra, difundido essencialmente com a criação da Universidade de São Paulo, na década de 30 do último século, que tinha como raiz o modelo europeu (grande influência francesa), modelo no qual o catedrático era o centro da organização hierárquica, administrativa e curricular na universidade. Outro modelo de organização, em nossas universidades, passa a vigorar a partir da Reforma Universitária, Lei nº 5.540, de 1968, em que entram em cena a figura da autonomia, e a organização da estrutura universitária em departamentos (grande influência do modelo norte-americano).

Estes dois modelos coexistem até hoje de forma não explícita, pois o modelo que vigora legislativamente é o do departamento, mas a influência política de alguns acadêmicos na estrutura organizacional e normativa das estruturas universitárias assemelha-se em muito ao modelo da cátedra.

Analisaremos aqui, breve, e essencialmente, o caso das universidades públicas, já que para nossos propósitos, interessa a relação entre a universidade e o sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, o que, por razões históricas e político-econômicas não é característico das instituições privadas de ensino superior⁴².

Como afirmamos, no início do capítulo, as bases da política nacional de ciência e tecnologia, nos moldes como a conhecemos hoje, estão marcadas pela criação do CNPq, Lei nº 1.310/ 15 de janeiro de 1951 e da Capes, Decreto nº 29741 de 11/07/1951. O sistema ainda contava com uma incipiente estrutura de universidades, que em geral, formava os quadros que se beneficiavam do fomento da Capes e CNPq, geralmente proporcionando a estes oportunidades de avançar nos estudos com bolsas no exterior. As décadas de 50, 60 e 70 institucionalizaram o crescimento quantitativo e de relevância científica das contribuições da universidade para o desenvolvimento nacional. Esta intelectualidade e contribuições científicas, agora sediadas em território nacional, se desenvolviam *pari passo* com a estrutura e significância que a tecnocracia adquiria nas estruturas burocráticas do governo. A estrutura do pensamento científico e de suas contribuições fica marcadamente centrada na universidade, e de forma complementar, em núcleos e centros de pesquisa

⁴² Aqui uma arena de disputas marcada pelo jogo do público e privado, (MINTO, 2005).

isolados. Como já dissemos anteriormente, este foi um período de valorização do planejamento como estratégia de desenvolvimento. Esta vinculação também está nas explicações de Galbraith (1997, p.288)

Com a ascensão da tecnoestrutura, as relações entre os que se achavam ligados às empresas econômicas e à classe educacional e científica passaram por uma transformação radical. Não existe mais um conflito abrupto de motivação. À semelhança da classe educacional e científica, a tecnoestrutura não mais é responsiva exclusivamente à motivação pecuniária. Ambas se vêem identificadas com os objetivos sociais ou com organizações que servem a fins sociais. E ambas – pode-se presumir – procuram adaptar os objetivos sociais aos seus. Se existe uma diferença, ela não está no sistema motivacional, porém nos objetivos.

Prova deste movimento é o histórico dos quadros que exerceram funções públicas no período, em que, cada vez mais, estão presentes intelectuais oriundos de nossas universidades. Uma verificação dos quadros nos ministérios e secretarias, ou ainda, se retomarmos os atores que descrevemos na seção “Os formuladores e implementadores”, comprovamos esta afirmação.

A formulação e a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica também são resultados do desenvolvimento da área de avaliação educacional na academia, tanto nas correntes que defenderam a implementação do sistema, nas instituições e pesquisadores que defendiam um modelo como a FCC, Cesgranrio e o Nupes (Eunice Duhan, Simon Schuartzman, José Goldemberg e outros), como nas correntes críticas e contrárias à avaliação educacional que sistematicamente produziam argumentos contra a implementação do sistema, e que, em suas formulações, atrelam o sistema de avaliação a determinações da política neoliberal.

Não podemos falar em vencedores e vencidos, mas certamente um dos fatores que acabaram por determinar a implementação do sistema de avaliação é endógeno, pertence à própria estrutura e organização da pesquisa nas universidades, não obstante, a força política e empenho do governo para realizar seus intentos, mobilizando positivamente a opinião pública por meio do argumento da falta de qualidade do ensino (o que em parte recai sobre avaliar o desempenho dos próprios acadêmicos) e da falta de recursos e, portanto, a necessidade de melhor geri-los.

O fator endógeno se explica na relação avaliação-financiamento. Desde a institucionalização da avaliação da Pós-Graduação em 1977 pela Capes, o governo vem criando instrumentos para direcionar o estímulo à pesquisa científica, em áreas de interesse

estratégico ao desenvolvimento do país. Esta intenção já era clara nas justificativas da criação da Capes e do CNPq na década de 50 e compõe uma relação direta da associação da pesquisa científica, como instrumento, de desenvolvimento econômico e social. Mas a diferença entre aquele período e o perfil dos incentivos à pesquisa, a partir da segunda metade da década de 80, é a capacidade de financiamento do Estado. O discurso reformista e a austeridade econômica, necessárias à propalada nova configuração do Estado, reduziu, significativamente, os recursos para o financiamento científico, o que transformava os instrumentos de avaliação em indicadores para gerenciar a escassez.

O símbolo mais emblemático desta tendência foi a extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia e de algumas autarquias ligadas à pesquisa, no início do governo Collor (1990). A partir dali, os pesquisadores não eram apenas subordinado a seu empregador, o Estado (o que paulatinamente vem perdendo importância para esta explicação devido ao achatamento salarial da categoria), mas eram concorrentes na disputa pelo mercado de financiamento de suas pesquisas. Decorre disto a valorização das fundações e centros de pesquisa (com acadêmicos oriundos das universidades), a concorrência por editais de projetos estatais e a abertura para prestação de serviços na concorrência de mercado.

Aqui o jogo dos interesses que circundam a criação e implementação de um sistema de avaliação se cruza com interesses de uma categoria, o acadêmico, e com uma série de interesses individuais, relacionados à racionalidade econômica.

2.5 A Imprensa

No primeiro capítulo deste trabalho, quando propusemos a importância das análises e avaliações de políticas como instrumentos de *accountability* e assumimos a definição de O'Donnell (1998) classificando a *accountability* em horizontal (agências regulatórias) e vertical (controle social); destacamos a organização do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, e com maior ênfase (neste capítulo) destacamos os atores que formularam e implementaram o Saeb (instrumento de *accountability* horizontal). Neste momento vamos destacar um ator institucional característico no processo de *accountability* vertical, a imprensa. E argüiremos a importância de sua atuação na formulação e implementação da avaliação educacional.

As disputas de interesses entre academia e governos, já destacados em “A academia”, e que acabaram por criar os sistemas de avaliação educacional que hoje conhecemos, tiveram na imprensa, um importante aliado na argumentação pela criação do sistema. A qualidade das redes de ensino brasileiro, o distanciamento do mundo acadêmico em relação à sociedade e a desconfiança a respeito da competência e lisura dos nossos governantes, reforçavam a necessidade de um instrumento de *accountability* que, na forma como foi apresentado à população, pelos interessados na sua implementação e pela imprensa, resultaria em melhoria do ensino. A qualidade do ensino surgia como grande matéria jornalística para defender a implantação da avaliação. Não obstante artigos de pesquisadores e especialistas contrários a avaliação também serem publicados, mesmo após o início dos ciclos do Saeb, cada resultado apresentado na aplicação, possibilitava matérias em revistas, encartes em jornais, entrevistas e programas dedicados a apresentar as mazelas do nosso ensino.

As discussões e publicações sobre o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico – Saeb, não costumam destacar a importância da imprensa no processo de formulação e implementação do sistema. Esta ausência decorre da relação da imprensa com a academia, e gostaríamos aqui de postular duas hipóteses que descrevem a relação e justificam a ausência.

Uma imprensa livre sempre é lembrada como uma prerrogativa de regime democrático de direito, e nossa Constituição garante esta liberdade como direito individual, (BRASIL, 1988)

Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

À imprensa, cabe o papel de prestar informações de utilidade pública (política, economia, justiça, cultura, esporte, variedades e etc.), e de acompanhar a ação política de diversos atores em nosso sistema social (jornalismo investigativo). Estas duas prerrogativas da imprensa conferem aos órgãos de informação o papel de fiscalizadoras das ações do poder público. Este poder, na imprensa brasileira, não possui uma regulação estatal para a atividade, pois a imprensa no Brasil está protegida pela livre iniciativa, e é uma atividade

de prestação de serviço regulada pelo mercado. Os órgãos estatais também possuem setores de comunicação próprios, mas estes são institucionais, e não concorrem com os órgãos de imprensa da iniciativa privada.

Apesar de não possuir uma regulação para a atividade⁴³, a imprensa acaba por assimilar por meio de seus profissionais, os jornalistas, códigos de regulação ético-profissional⁴⁴ das associações empregadoras e das associações de jornalistas. Além destes, temos também o Ministério das Comunicações, responsável pela⁴⁵ “elaboração e pelo cumprimento das políticas públicas do setor de comunicações. Suas atividades abrangem três áreas fundamentais: Radiodifusão, Serviços Postais e Telecomunicações.” Apesar da responsabilidade do ministério não abarcar a imprensa escrita, ela exerce significativa presença nos veículos de informação que proporcionalmente atingem o maior número de pessoas diariamente (televisão, radiodifusão e telefonia). O ministério possui, inclusive, agência fiscalizadora ou reguladora (*accountability* horizontal) destas atividades, a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, criada pela Lei no. 9.472, de 16 de julho de 1997.

Os interesses envolvidos nesta relação, imprensa – Estado, caracterizam a primeira hipótese explicativa em relação à ausência da imprensa, entre as variáveis que contribuíram para a implementação do Saeb, nas publicações sobre o tema. A imprensa possui interesses comerciais, fato que decorre de sua vinculação à empresa e de sua personalidade jurídica, (MELO, 1986), e ainda, uma parcela significativa da atuação da imprensa (televisão, radiodifusão e telefonia) advém de concessões de Estado resultantes de uma negociação política para a autorização deste funcionamento. De outra parte o Estado arrecada volumes

⁴³ O governo Lula, em 2004, encaminhou projeto para a criação do Conselho Federal de Jornalismo, com a colaboração da Federação Nacional de Jornalismo – Fenaj. O tema levantou muita polêmica no jornalismo brasileiro pois a função do Conselho seria "orientar, disciplinar e fiscalizar" o jornalismo produzido no Brasil, com poderes para inclusive cassar a atividade profissional de jornalistas cujo trabalho fosse considerado impróprio. A votação do Projeto, que recebeu a denominação de Lei nº 3.985, de 2004, ocorreu em 15/12/2004 em conjunto com a lei da criação da Ordem dos Jornalistas, que tramitava no Congresso desde 1996. Ambas foram rejeitadas e arquivadas em 16/12/2004, o que demonstra o mal estar e a força de mobilização que a matéria gerou.

⁴⁴ No Brasil, entre outros, um Código de Ética do Jornalismo foi aprovado em 1985 pela Federação Nacional de Jornalistas, mas por não possuir um Conselho profissional ou uma Ordem, os profissionais brasileiros que também exercem atividades de jornalismo (e/ou divulgação da ciência/da saúde) não são fiscalizados quanto ao conhecimento e prática do especificado nos atos legais e éticos ligados a essa atuação.

⁴⁵ Reproduzido de: <http://www.mc.gov.br/> consultado em 26/11/2005.

significativos de tributos dos serviços de comunicação e por diversas vezes subsidiou os empresários do setor⁴⁶.

Estas relações causam desconfiança no meio acadêmico, e muitas vezes deslegitimam a produção dos jornalistas (matérias de jornalistas, historicamente, são questionadas em suas fontes e por não se adequarem a um padrão científico), e, ainda, o cunho editorial que os interesses das reportagens por vezes revelam (GUSMÃO, 1993) contribui para a desvalorização da imprensa como referências de pesquisa e fonte de informação. Esta baixa credibilidade, como hipótese explicativa, também decorre do poder que as grandes corporações de comunicação exercem na economia, nos editoriais de “comunicação de massa” e nas relações político-partidárias (temos também um histórico bastante conhecido de troca de concessões de comunicação por apoio político e econômico a campanhas eleitorais).

Outra hipótese que contribui para deteriorar a relação imprensa-academia é a postura corporativista e hermética que a academia transmite a sociedade. A linguagem técnica e sua organização funcional (brevemente relatada em A academia) reforçam este distanciamento e, por conseqüência, afastam os jornalistas do mundo acadêmico⁴⁷.

Estas duas hipóteses, que demonstram a mútua desconfiança entre imprensa e meio acadêmico, não retiraram da imprensa o papel de ator importante na divulgação da avaliação educacional. O próprio Inep e as pesquisas que tiveram os resultados do Saeb como temas, sempre apontam como deficiente a estrutura de divulgação e popularização da avaliação educacional (relatórios técnicos incompreensíveis à população e aos professores das Redes e falta de canais de comunicação direta dos pesquisadores e implementadores com a população, professores e gestores educacionais). Esta deficiência, bem ou mal, foi suprida pela imprensa⁴⁸.

⁴⁶ Uma visão interessante sobre esta relação de interesses financeiros em ter imprensa e Estado é encontrada em Chatô, do escritor e jornalista Fernando Morais (biografia de Assis Chateaubriand, o primeiro “barão” da imprensa multimídia brasileiro e grande personagem da política, mas não político, do século XX).

⁴⁷ A criação de suplementos nos jornais diários, programas e documentários com temas científicos, demonstram a tendência do jornalismo de encontrar uma linguagem acessível da população ao tema.

⁴⁸ O MEC a partir de 2003, governo Lula, utilizou como uma de suas estratégias para reformular o Saeb, encontros nacionais com gestores e professores das diversas redes do país para discutir resultados e sugestões de melhorias para o sistema. Interessante observar que em 2003 o Inep, tinha como diretor de Avaliação da Educação Básica, Carlos Henrique Araújo, que promoveu durante aquele ano quatro encontros (o Inep possui em seu Centro de Documentação os vídeos dos encontros): Recife PE, Rio Branco AC, Belo Horizonte MG e Campo Grande MS. Estes encontros tinham como finalidade, segundo o próprio diretor “dar utilidade ao Saeb e refletir”, pois segundo ele “O Saeb não se tornou avaliação pois não gerou mudança”. Participaram dos

2.6 As finanças

Uma parte importante da implementação de uma política pública é o financiamento. Esta importância diz respeito à destinação dos recursos que são arrecadados pelos tributos, o que no caso brasileiro, tem se mantido em volumes extremamente significativos nos últimos anos.

O gasto e o financiamento, em políticas públicas, fornecem indicações sobre o caráter distributivo, os limites e o alcance, destas mesmas políticas, e ainda, permite correlacionar à política pública, com a política econômica vigente, como afirma Fagnani (1998, p.121).

O quadro abaixo revela que o Orçamento Geral da União tem se mantido nos últimos anos, com uma proporção de ¼ de toda a produção em território brasileiro no período de um ano – Produto Interno Bruto - PIB.

Quadro 3: Relação entre Receitas do Orçamento Geral da União X PIB.

	2001		2002		2003		2004	
	R\$milhões	% PIB						
Receitas	272.585,6	22,71	323.971,2	24,07	360.374,1	23,79	414.332,5	24,71

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁴⁹

Uma das funções clássicas do Estado é administrar a fazenda pública, somente ele, nas determinações da lei, pode tributar. O papel econômico, social e político que disto

encontros, secretários municipais e estaduais de educação, gestores escolares, professores e atuaram como palestrantes renomados pesquisadores nas linhas de pesquisa de fatores associados ao rendimento dos alunos e especialistas em avaliação educacional. Uma das principais reivindicações resultante de tais encontros foi criar uma maneira para possibilitar que os resultados do Saeb se tornassem acessíveis aos gestores educacionais e professores de todas as Redes de Ensino, para contribuir com a melhoria da qualidade do ensino. O direcionamento das discussões em torno da reformulação do Saeb, revelava o descontentamento e desconfiança da representatividade das amostras e da dificuldade de assimilação do arcabouço técnico-estatístico que a avaliação requisitava. Uma solução natural para o problema seria “democratizar a avaliação” convertendo-a em censitária. Apesar da mobilização que os encontros geraram, a solução já estava considerada, no planejamento do Inep no início do governo Lula, ou seja, antes mesmo dos encontros. Aos 14/01/2003 a Lei nº 10.640 – LOA - Lei Orçamentária Anual 2003, na ação código 4017, do orçamento do Inep, já constava no orçamento o valor de R\$ 54.560.605,00 para execução da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, além dos recursos destinados ao Saeb para o mesmo exercício. Deste valor R\$ 51.246.411,00 foram liquidados (realizados) no ano de 2003. A avaliação agora está dividida em duas provas: a Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica, que mantém a série histórica do Saeb e o ENRESC (Prova Brasil), censitária.

⁴⁹ www.mplanejamento.gov.br Consulta em 19/11/2005

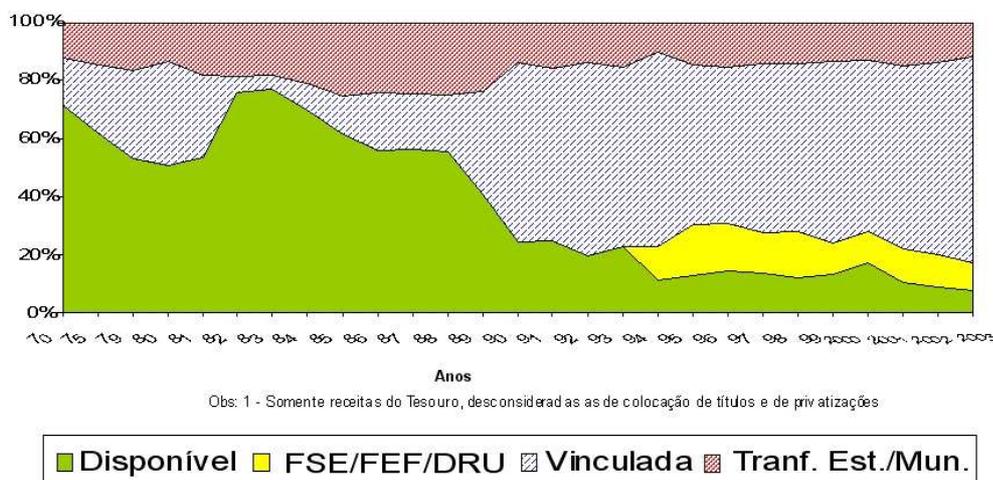
resulta, administrar recursos que representam quase ¼ do que o país produz durante um ano, possibilita ao governo federal, três importantes instrumentos de intervenção: constituir-se em um importante agente econômico, pelo volume de despesas que realiza e pela capacidade de investimento que possui e um importante ator social, pois pode, por meio de políticas públicas ou sociais, direcionar os recursos auferidos nos tributos para melhorar a equidade e justiça social; e representar fundamental papel político na manutenção da federação e das estruturas de Estado.

A administração destes recursos, entretanto, não é uma atribuição exclusiva do poder executivo; o poder legislativo e os órgãos assessores da administração pública federal (TCU, CGU e outros) também possuem responsabilidades sobre o orçamento. Aliás, a matéria tributária possui uma seção específica do Direito Constitucional (artigos 145 a 169 da Constituição) e uma série de normas infraconstitucionais, que por um lado, regulamentam o uso dos recursos (buscando a lisura e eficiência do gasto), e por outro lado, limita a capacidade gerencial do governo, tornando a matéria grande fonte de disputas de interesses.

A partir do gráfico⁵⁰, apresentado abaixo, observa-se que houve significativo decréscimo no montante das receitas desvinculadas, principalmente no período compreendido entre os anos de 1988 e 1994. Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%. No exercício de 2002, considerando-se a parcela da DRU, apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e a previsão para 2003, constante no gráfico, era que este percentual fosse de 19,7%.

⁵⁰ Gráfico e informações reproduzido do relatório Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal, (BRASIL. SOF, 2003).

Composição das Receitas Orçamentárias



Visando reverter a perda de flexibilidade na gestão, causada em grande medida pelo aumento de recursos vinculados, foi criado em 1993, e com vigência a partir de 1994, o Fundo Social de Emergência – FSE, tornando obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União para a composição do Fundo. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, que vigorou até 1999. Com o término da vigência do FEF, instituiu-se a Desvinculação de Recursos Orçamentários – DRU, com duração, inicialmente, prevista até 2003, mas que foi prorrogado, por meio da Emenda Constitucional nº.42 de dezembro de 2003, até o ano de 2007.

No caso específico do orçamento do setor educacional a Constituição de 1988 determina a seguinte vinculação, regulamentada pela Emenda Constitucional nº.14, de 1996: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”, (BRASIL, 1988).

No primeiro capítulo deste trabalho, em “Uma explicação econômica” associamos o conceito de *accountability* a uma necessidade social de controle e responsabilidade que partia da constatação de que era necessário encontrar instrumentos para analisar a eficiência do gasto educacional. O Ipea mantém, desde o início dos anos 80, um núcleo de estudos e

projetos para aferir indicadores de gastos educacionais. Esta metodologia foi incorporada como uma ação do MEC, e desde então vem construindo uma série histórica, (FREITAS, 2005 p.51).

Entre 1983 e 1984 o MEC desenvolveu uma pesquisa nacional de custos do funcionamento do ensino de 1º Grau, considerando o custo-aluno direto (aquilo que acontece no âmbito da escola) e o indireto (aquilo que acontece no âmbito da administração). Marques e Xavier avaliaram, em estudo de 1985, o custo/aluno das escolas públicas, apontando diferenças encontradas entre escolas urbanas e rurais, estaduais e municipais, entre regiões e intra-região (GUSSO et al, 1990). O instrumental utilizado, sendo reajustado, veio a fazer parte de nova pesquisa no ano de 1988, contando com um grupo de consultores e técnicos do MEC e propiciando capacitação de equipes estaduais (WAISELFISZ, 1988).

Os indicadores de gastos educacionais, porém, não eram suficientes para identificar a correlação do gasto educacional com padrões de qualidade do ensino. Surge aqui mais um elemento importante para a formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Além do argumento da eficiência, neste caso, relação entre utilização ótima dos recursos disponíveis no que diz respeito aos padrões de qualidade alcançados no ensino, podemos, também, recorrer a uma análise do orçamento da União para identificar pistas, de natureza financeira, que nos ajudam a completar o quadro desta análise que fizemos dos atores e arenas que participaram do processo de formulação e implementação do Saeb. Utilizaremos para tal, uma análise das peças orçamentárias de 1988 a 2002, focalizando as unidades Inep⁵¹ e FNDE⁵², que estão alocadas no órgão Ministério da Educação. Os valores apresentados na tabela a seguir, extraídos do Orçamento da União, no texto e nas tabelas, estão todos atualizados em reais a preços de dezembro de 2005⁵³.

⁵¹ Em 1989 a unidade do Inep era identificada com o código 15114, de 1990 a 1996 a unidade era a 26102 e de 1998 em diante passa a ser identificada com o código 26292.

⁵² A unidade do FNDE é identificada com o código 26298.

⁵³ A atualização dos valores a preços de 2005 contribui para a comparabilidade dos diferentes períodos. Foi utilizado o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (calculado desde 1947), escolhido pelo critério da manutenção metodológica e do fato de ser um índice amplo geralmente utilizado como deflator do PIB. Evidentemente nos períodos anteriores a 1994, a análise aumenta a margem de erro pois as correções monetárias e as alterações de moeda dificultavam a comparabilidade de valores e o orçamento da união também possui um índice de atualização monetária entre sua elaboração e sua realização.

Tabela 1: Participação percentual do Inep no Orçamento Geral da União.

	1995	1996	1998	1999	2001	2002
MEC*	7.616,89	7.608,95	7.850,77	8.884,66	11.843,53	13.443,72
Inep	0,0467 %	0,0601 %	0,5379 %	0,5238 %	1,3318 %	1,1402 %

Fonte: Orçamento da União

*Dados do MEC em bilhões de reais.

A tabela acima demonstra a evolução percentual da relação do orçamento do Inep com o orçamento do Ministério da Educação no período de 1995 a 2002. Como demonstra a tabela, se considerarmos, a variação percentual do ano de 1995 (o Inep representava 0,0467% do orçamento do MEC) ao ano de 2002 (quando o Inep já representava 1,1402% do orçamento do MEC), constatamos um aumento de mais de 2.340% na participação orçamentária do Inep no demonstrado. Passamos a contar um pouco da história desta evolução.

Em 1988, o Inep não constava como unidade orçamentária, os recursos estavam todos discriminados por programas dentro da função Educação e Cultura na unidade 15000 – MEC. O orçamento de 1988 ainda não continha as alterações constitucionais, pois o mesmo estava regulado pela Lei Ordinário 7.632 de 03/12/1987. Os programas que estavam associados às atribuições do Inep eram: Planejamento Governamental (R\$ 15.260.133,00) e Ciência e Tecnologia (R\$ 2.503.998,00). Porém naquele momento não havia uma rubrica específica para avaliação, o que confere com as informações dos documentos que afirmam que o primeiro levantamento do SAEP foi financiado pelo convênio IICA/PNUD.

Em 1989, O Inep já estava descrito na peça orçamentária como uma unidade de despesas dentro do órgão Ministério da Educação. Neste exercício, o programa Ciência e Tecnologia (como unidade do Inep) já se inscrevia dentro do subprograma Informação Científica e Tecnológica, que consistia em recursos para desenvolvimento de informações técnica (naquele momento destinado a informações bibliográficas e publicações, apoio a estudos e pesquisas educacionais, fomento a pesquisas e realização de eventos). O fato de algumas funções ou programas constarem na peça orçamentária indicam o compromisso da gestão em destinar recursos para finalidades específicas e conseqüentes sanções, pelo Congresso ou TCU, quando protegidos por lei. A expressão do compromisso orçamentário

representa a direção e o sentido das políticas públicas que o governo implementará no exercício fiscal correspondente.

Em 1990, não só a estrutura administrativa do Inep passou por reformulações, mas toda a estrutura administrativa do governo federal. Por meio do Decreto 99.180, de 15 março de 1990, que dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Foram extintos ministérios (alguns transformados em secretarias) e vários órgãos da administração pública direta e indireta. O Inep deixou de figurar como órgão assessor do MEC e por alguns dias ficou ameaçado de extinção (como ocorreu com a Capes). A repercussão das medidas gerou pressões de diversos setores e em 10/05/1990 o Decreto 99244 revogou o anterior, incluindo o Inep na estrutura do Ministério da Educação. Nas suas atribuições, como vimos em “Os formuladores e implementadores”, ainda não constava, claramente, à responsabilidade pela avaliação educacional.

Na peça orçamentária, estas mudanças se refletem na estrutura dos elementos e das rubricas econômicas, e nos volumes destinados a cada ação. As estruturas que organizam o orçamento começam a adquirir certa regularidade nas suas funções e nomenclaturas, e por isso, passaremos a discorrer apontando os principais elementos por grupo de despesa, período e finalidades.

Iniciamos nossa análise das finanças, com a unidade orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, uma autarquia federal, criada pela Lei nº 5.537, de 21.11.1968, alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15.09.1969, vinculada ao Ministério da Educação - MEC. Sua missão institucional é captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas voltado ao Ensino Fundamental público brasileiro. Para isso, conta com duas fontes principais de recursos: o Tesouro Nacional e o Salário-Educação, contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal. A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, depois de seguidas reedições de Medidas Provisórias desde 1995, extinguiu o FAE – Fundo de Apoio ao Estudante, transferindo seus fundos e atribuições para o FNDE.

O Gráfico 1, abaixo, demonstra os recursos dotados no orçamento do FNDE e que tiveram como destinação programas capitaneados pelo Inep.

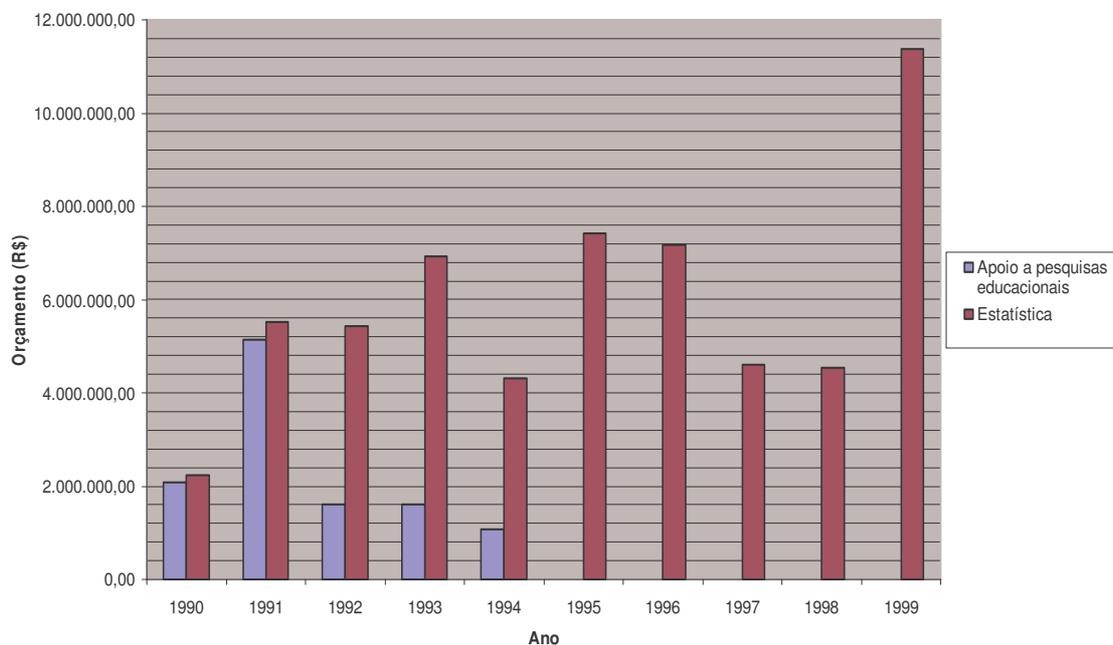
De 1990 a 1994 o subprograma Apoio a Estudos e Pesquisas na área de Educação, homônimo do subprograma orçamentário do Inep, possibilitou, juntamente com o Fundo Especial de Estudos e Pesquisas Educacionais, dobrar os recursos para financiamentos de trabalhos acadêmicos na área de educação.

O FNDE era o principal fundo federal para financiamento do Ensino Fundamental. Até a implantação do Fundef era comum encontrar na peça orçamentária, dotações para construção e reforma de escolas e compra de material para diversas escolas no país. Esta característica do orçamento do FNDE, de complementar os demais esforços de financiamento de outros órgãos, acabou por gerar fonte de recursos para atribuições de outras unidades do Ministério da Educação. Foi desta forma que o subprograma Sistema de Estatística Educacional, no orçamento do FNDE nos anos de 1990, 1991 e 1992, aportou o convênio BRA/86/002 entre o Inep e o PNUD, responsável pelo financiamento dos dois primeiros ciclos do Saeb.

De 1992 a 1995 o subprograma Sistema de Estatística Educacional apoiou também o financiamento de campanhas publicitárias para divulgação do sistema de avaliação educacional. Em 1997 financiou o Censo Escolar da Educação Básica, em 1998 financiou publicações de relatórios da avaliação educacional e em 1999, novamente, financiou o Censo Escolar e publicações concernentes.

A partir de 2000 o FNDE deixa de utilizar recursos para aportar o orçamento das atividades do Inep e concentrou-se no fomento de programas de assistência implementados pelo governo federal (Toda Criança na Escola, Escola de Qualidade para Todos, Educação de Jovens e Adultos, Desenvolvimento da Educação Especial e outros).

Gráfico 1 - FNDE - Volumes de recursos orçamentários dos elementos:
Apoio a pesquisas educacionais e Estatística



Fonte: Orçamento da União

O orçamento do Inep para fins desta análise foi dividido em quatro áreas, Despesas Administrativas, Apoio a pesquisas educacionais, Informações e Publicações e Avaliação, que compõem as funções e subfunções dos gastos demonstrados no Orçamento da União. A tabela abaixo demonstra a participação de cada uma destas áreas no orçamento do Inep no período de 1990 a 2002. Apesar de nos anos de 1998 e 1999 não constarem recursos realizados para a área de Informações e publicações, estas atividades foram aportadas pelo orçamento do FNDE (no elemento, Estatística, do orçamento do fundo).

Tabela 2: Participação por área no orçamento do Inep.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2002
Inep*	0,926	9,933	1,765	1,161	2,894	3,556	4,574	42,227	46,539	157,730	153,291
Desp. Adm	23,59%	8,64%	15,40%	42,59%	32,60%	34,01%	14,70%	15,20%	8,44%	4,37%	3,22%
Apoio pesq.	45,23%	75,44%	36,35%	26,21%	29,67%	13,86%	36,54%	0,00%	0,00%	0,22%	0,43%
Inf. public.	31,18%	15,92%	42,52%	25,85%	35,61%	38,38%	48,76%	0,00%	0,00%	14,13%	11,25%
Avaliação	0,00%	0,00%	5,73%	5,35%	2,12%	13,75%	0,00%	84,80%	91,56%	81,28%	85,10%

Fonte: Orçamento da União

*Dados do Inep em milhões de reais.

O Gráfico 2,⁵⁴ disposto abaixo, demonstra a evolução das despesas correntes ou administrativas do Inep. O gráfico está separado em dois períodos 1990 a 1996 e 1998 a 2002. Esta separação se deve à transição da estrutura do Inep que, a partir de 1997 passou a figurar como Fundação, o que aumenta a autonomia administrativa e financeira da unidade. De 1990 a 1995⁵⁵ foi implementado o Fundo Especial de Estudos e Pesquisas Educacionais, que utilizava recursos administrativos do Inep para complementar as atividades de apoio ao Inep. Em 1991 foi transferido 1/3 do orçamento administrativo para o fundo.

A tendência geral com o gasto administrativo orçado⁵⁶ é de crescimento (cresceu mais de 35 vezes em 15 anos), o que representa a importância que o Inep vai conquistando ao longo do período e não devemos esquecer que a peça orçamentária é fruto de lei discutida e aprovada no Congresso Nacional, o que significa um alto grau de disputa de interesses na aprovação dos recursos. Esta tendência somente sofre revés nos períodos de instabilidade econômica e política (períodos em que o orçamento geralmente sofre contrações de gastos) o que no gráfico representa os períodos de: 1992 /1993 processo de impedimento do presidente Collor e em 1999 a crise econômica nos mercados financeiros internacionais gerados na Ásia.

Se olharmos para a tendência do gasto realizado o período de 1990 a 1996 não representou grande variação em volume, o que resulta de um período de elevado controle fiscal e de uma reforma administrativa implementada tanto na gestão Collor, como na gestão Fernando Henrique Cardoso, apesar do volume de gastos realizados não se alterar significativamente neste período, o Inep passou por importantes alterações organizacionais (contratação de técnicos, revisão de suas funções e reorganização operacional), e certamente obteve ganhos financeiros com esta reorganização que permitiram maior eficiência no gasto. No período de 1998 a 2002 há um grande salto do gasto realizado em

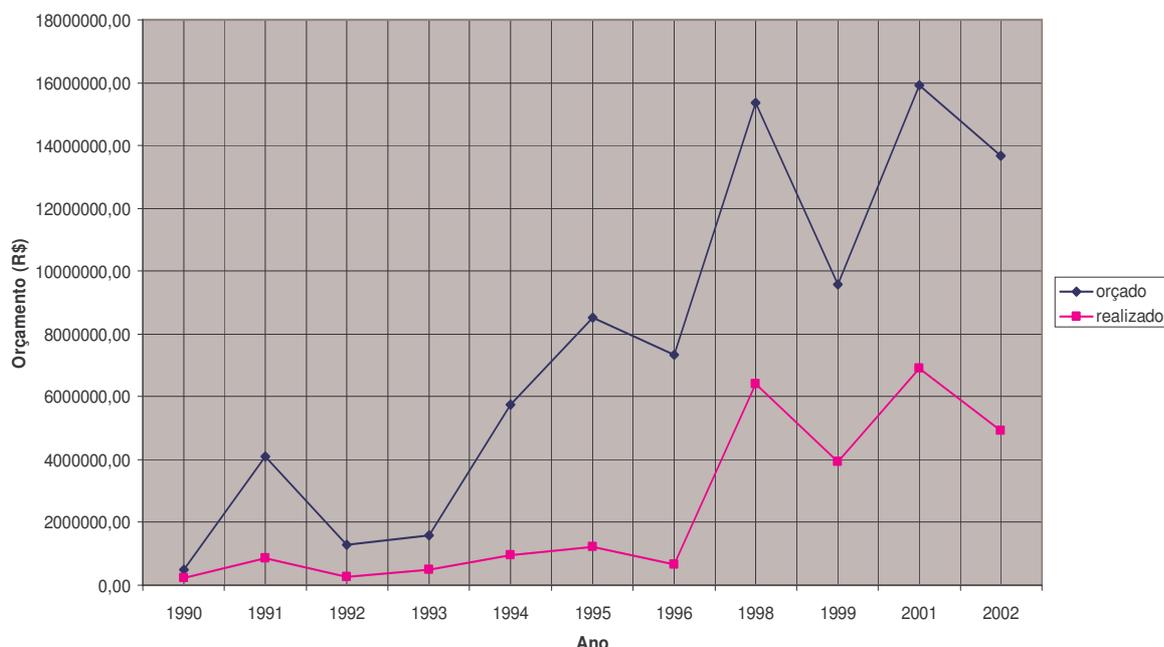
⁵⁴ Os dados referentes a este gráfico e aos subsequentes estão disposto no Anexo III e IV.

⁵⁵ Em 1995 apesar de possuir recursos alocados no orçamento o Fundo Especial não teve gastos realizados.

⁵⁶ A importância dada aqui aos valores orçados tem um efeito comparativo ao gasto realizado reduzido em decorrência dos altos índices inflacionários antes de 1994 e a pouca confiabilidade que a formulação destes dados dispunha no período anterior a 1994. Porém a utilização da comparação orçado e realizado permite em algumas situações identificar a essencialidade daquele gasto e o adequado planejamento que foi prescrito na sua formulação. Um bom orçamento é aquele que consegue aproximar a previsão (orçado) da realidade (realizado).

administração devido a uma reestruturação (infra-estrutura) do Inep e da nova configuração (administrativa) que passou a ser Fundação.

Gráfico 2 - Gastos com Despesas Correntes (administrativas) orçamento do Inep



Fonte: Orçamento da União

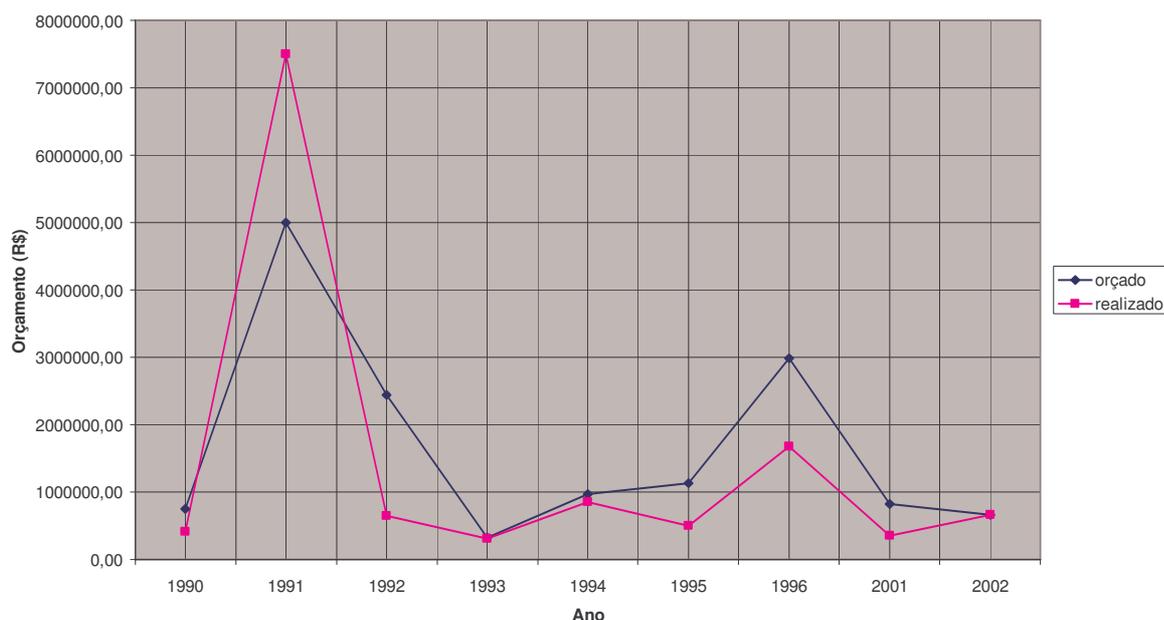
O programa Desenvolvimento Experimental⁵⁷ de 1990 a 1996 continha dois subprogramas: Educação Aberta e A Distância (até 1995), que em média consumia 30% dos recursos do programa, e Apoio a Estudos e Pesquisas na Área de Educação que consumia em média 70% dos recursos. A partir de 2001 o subprograma foi, novamente, introduzido no orçamento com a denominação de Estudos e Pesquisas Educacionais. No Gráfico3, abaixo, reunimos as informações com o título Apoio às pesquisas educacionais.

O destaque mais significativo, no gráfico abaixo, é o expressivo gasto em 1991, como já havíamos descrito em “Os formuladores e implementadores”. No início dos anos 90, o Inep atuou como um financiador de trabalhos acadêmicos voltados para a educação, o que foi possibilitado pelos recursos do Fundo Especial de Estudos e Pesquisas

⁵⁷ No período de 1997 a 1999 não são disponibilizados estes subprogramas no orçamento e o ano de 2000 não possui peça orçamentária na biblioteca da SOF e também ainda não disponibiliza os dados na página da internet do Ministério do Planejamento.

Educacionais e do FNDE. A partir de 1993 os gastos demonstrados no gráfico serviram, em grande, parte como acessório à implantação da avaliação educacional (pagamento de pesquisas e eventos relacionados ao tema).

**Gráfico 3 - Gastos com Apoio as pesquisas educacionais
orçamento do Inep**



Fonte: Orçamento da União

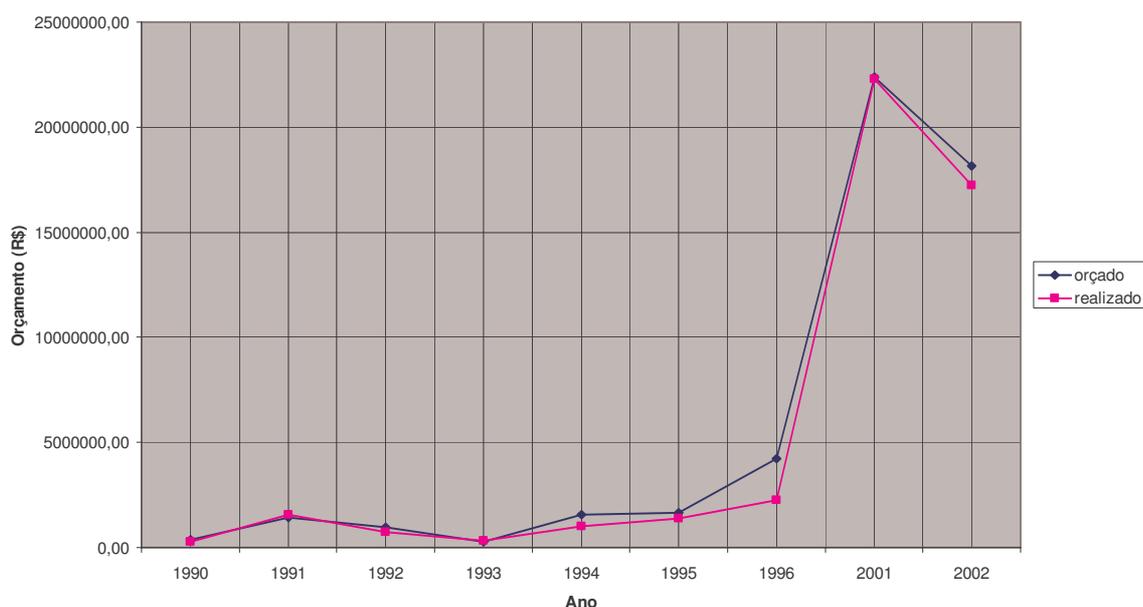
O Gráfico 4, abaixo, “Informações educacionais e publicações” possuem dois períodos diferentes quanto à destinação dos recursos. No primeiro, o programa Informação Científica e Tecnológica de 1990 a 1996 continha dois subprogramas: Implantação do Museu da História da Educação Brasileira (Pedagogium), até 1992 e Informações Técnicas e Científicas, este relacionado a gastos com publicações do Inep e reformulação da biblioteca. A partir de 2001 o financiamento das publicações ficou atrelado ao programa de avaliação educacional correspondente e o financiamento da biblioteca passa a incorporar os custos administrativos.

A partir de 2001, o Inep passou a financiar, com seu orçamento, os Censos educacionais (Ensino Fundamental e Ensino Médio, Ensino Superior e, por último, o Censo para Ensino de Jovens e Adultos), o que demonstra a consolidação da Fundação Inep como

principal órgão de avaliação e indicadores educacionais. Antes de 2001 os Censos eram financiados com recursos do FNDE.

Interessante notar que os gastos realizados se aproximam muito dos valores orçados, o que demonstra o grau de priorização dos mesmos.

Gráfico 4 - Gastos com Informações educacionais e publicações
orçamento do Inep



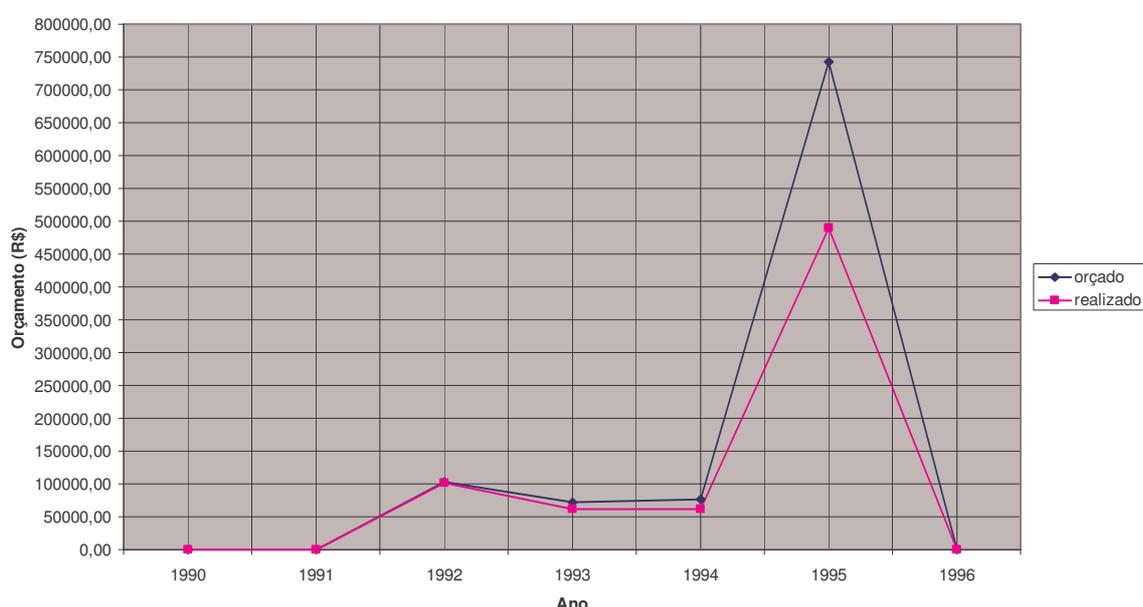
Fonte: Orçamento da União

O primeiro período dos ciclos de avaliação educacional do Inep, representado no Gráfico 5, abaixo, demonstra que o primeiro subprograma, denominado Diagnóstico de Avaliação da Situação Educacional Brasileira, foi disponibilizado em 1992 com um valor orçado de R\$ 102.446,00⁵⁸. A relação de proximidade com os gastos realizados (o que demonstra a essencialidade do gasto) e os montantes até 1994 não se alteram substancialmente. Haviam sido realizados, até aquele momento, dois ciclos do Saeb (1990 e 1993) e ambos foram financiados pelo convênio BRA 86/002 como esclarecemos em “Os formuladores e implementadores”. Em 1995, com o início da gestão Paulo Renato no MEC à avaliação educacional teve aumento de 7 vezes no valor orçado para o subprograma e,

⁵⁸ Valores corrigidos pelo IGP-DI.

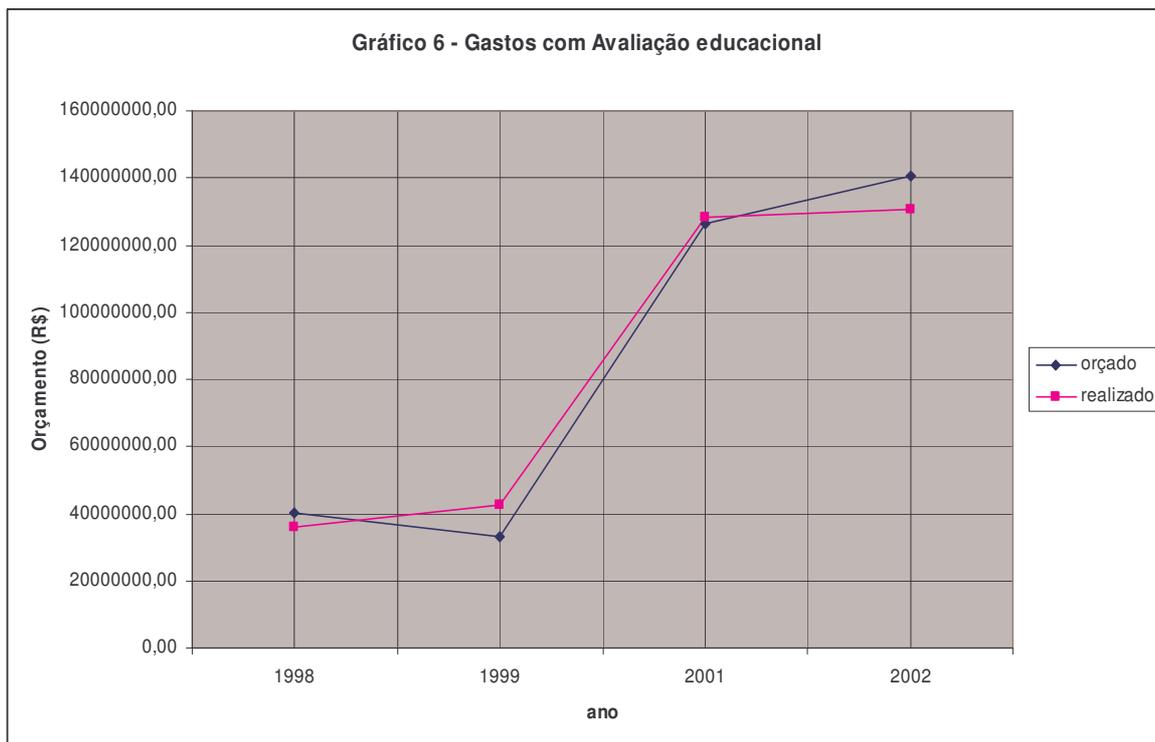
mesmo contando com recursos extra-orçamentários, através do Banco Mundial, para realizar as avaliações, o aumento de recursos representa a centralidade que a avaliação educacional passa a representar nas atribuições do Inep. Em 1996, ainda não tendo sido implementada a reestruturação do sistema de avaliação educacional, que passaria a contar com o Exame Nacional de Cursos e com o Exame Nacional do Ensino Médio, não foram dotados, no orçamento, recursos para a avaliação educacional, no Inep.

Gráfico 5 - Gastos com Avaliação educacional orçamento Inep.



Fonte: Orçamento da União

O segundo período das avaliações educacionais do Inep, representadas no gráfico 6, abaixo, aponta em 1998 um valor de 4 milhões de reais para a avaliação educacional, chegando a mais de 140 milhões de reais orçados para 2002. Além do vertiginoso aumento dos valores orçados, a partir de 2000, cada avaliação (Saeb, Enem, Provão, ENCEJA e outros) passa a ser relacionadas como ação (antes denominado subprograma) dentro do orçamento do Inep, o que garante maior discricionariedade e compromisso do governo com a avaliação. A partir de 1999 os valores destinados à avaliação educacional passam a representar em média 70% do orçamento total do Inep.



Fonte: Orçamento da União

Se observarmos o gasto com a realização do Saeb (ação código 4022 no orçamento do Inep) nos últimos anos, percebemos que, apesar da avaliação ser bianual, o gasto é distribuído uniformemente entre os anos, pois a cada ciclo, é necessário um período de preparação da prova, que envolve no caso do Saeb desde 1995 a licitação das empresas responsáveis pela preparação e aplicação das provas. O dado dos valores orçados para 2002 acompanha a média anual dos dois ciclos anteriores, 1999 e 2001. O gasto destinado a realização do Saeb, no orçamento da União, no ano de 2002 foi de R\$ 7.827.440,95 (a preços de 2005). Para efeito de comparação, foram destinados no mesmo ano para o Censo Escolar da Educação Básica R\$ 9.221.623,76, ao Exame Nacional de Ensino Médio R\$ 75.534.590,39 e ao Exame Nacional de Cursos R\$ 31.013.384,19.

Evidentemente que para esta comparação de valores temos que fazer algumas ressalvas: como dissemos o Saeb é bianual, e portanto, os gastos dependidos anualmente se acumulam para a realização da avaliação; o Saeb é uma avaliação amostral, já o ENEM e o Provão são censitários, apesar de não obrigatórios, para as categorias que por eles são

avaliadas e, finalmente, os gastos considerados aqui são orçamentários, e portanto não consideram, contrapartidas que podem aportar a realização da avaliação.

2.7 Para onde levam as trilhas?

Iniciamos este capítulo perguntado para que servia o Saeb. Ainda que esta resposta só possa ser dada após realizarmos uma análise do instrumento (modelo), o que faremos no próximo capítulo. Podemos afirmar que a utilidade tem sempre uma raiz intencional que a precede. O Saeb é resultado não apenas de um decreto ou de uma intenção institucional. Como pudemos ver neste capítulo, a construção de um Sistema Nacional de Avaliação para a Educação Básica se concretizou considerando uma história da avaliação educacional e de seus modelos, a partir de motivações individuais como vimos em Os formuladores, mobilizando pessoas e recursos como vimos em Os implementadores, associando a multiplicidade de interesses e objetivos institucionais como vimos em As instituições, A academia e A imprensa, e finalmente tendo sido marcada pelos movimentos do orçamento público em As finanças. Estas relações entre atores e arenas possuem determinações históricas, políticas, econômicas e tecnológicas como vimos no primeiro capítulo.

Como afirmou Marx em *Para uma Crítica da Economia Política*, ao contrapor-se à metodologias de análise dos economistas do século XVII que generalizavam alguns dos aspectos da realidade para formar conceitos “O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações e, por isso, é a unidade do diverso”, (MARX, 2005). E ainda referindo-se ao concreto, “Aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação”.

O objetivo desta dissertação é identificar e analisar as variáveis dependentes, independentes e intervenientes da formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

Para desenvolver a metodologia que possibilitou a consecução deste objetivo ordenamos as variáveis independentes como unidades elementares da construção da variável dependente, o Saeb e seus objetivos, com a intenção de testarmos a hipótese do trabalho (o Saeb fundamentado no desempenho do aluno pode não atender as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais).

A disposição destas variáveis foi possibilitada pela utilização de um instrumental de análise de política e uma lógica dedutiva, construídas no movimento da pesquisa, que permitiram caracterizar a dinâmica destas variáveis com uma direção e sentido que descende do geral para o particular, do conceito para a análise.

Já a dinâmica das variáveis, possui uma força motriz baseada em dois princípios: sua natureza e suas relações. A natureza das variáveis aqui analisadas é social e, portanto, elas são providas de movimento, pois assumem conceitos (a razão humana sobre o fenômeno social é que substantiva às variáveis), história (cada variável possui uma história que pode ser segmentada ou ampliada conforme a perspectiva do observador) e modelos (todo movimento de variáveis pode ser sintetizado em modelos de análise); estas três características de fenômenos sociais, que no trabalho foram definidos como planos metodológicos, possuem ainda relações com o meio social e com outras variáveis, o que no trabalho foi aportado pelo referencial de Redes Sociais Marques (1998) e (1999).

Esta força motriz determina o movimento das variáveis, e adquire uma direção e um sentido que resultarão na conformação de uma política pública. Assim o movimento, da força aplicada por variáveis intervenientes ao processo e a perspectiva de análise aqui adotada, que não está isenta-o de concepções e matrizes ideológicas.

A busca por *accountability* dentro de uma visão de política pública, sem destacar a ação política-ideológica do Estado, como determinamos inicialmente, revela, também, uma opção ideológica. Pois com a construção de análise que assumimos aqui, ao invés de determinar uma direção e sentido para as ações do Estado, e delas retirar ações e interesses dos atores individuais e institucionais envolvidos na formulação e implementação das políticas, optamos por demonstrar que cada ator individual ou institucional possui interesses (com forças distintas) que se apresentam como feixe de fatores dispostos em campos (economia, política e tecnologia) gerando uma resultante (política pública). Esta concepção atribui ao complexo burocrático que sustenta o Estado, ações e interesses que podem ser distintos da matriz ideológica da gestão de determinado governo, o que difere de uma concepção alienada da burocracia, como apontou Melo (2001:60) ao analisar por meio da teoria das escolhas racionais as conseqüências de maior responsabilização versus delegação das agências regulatórias.

No caso da burocracia, a idéia de responsabilização política de governantes historicamente esteve associada à noção correlata de neutralidade. Aos governantes cabe a decisão política e às burocracias, a tarefa de implementação técnica das decisões. Neste caso o grau de delegação é virtualmente nulo, na medida em que a burocracia apenas implementa decisões.

A concepção de *accountability* partilhada pela busca por qualidade e igualdade de oportunidade, aqui defendida, concorre com interesses e com finalidades que as variáveis (atores) assumem de forma interdependente como já dissemos, e com o poder e controle que instrumentos de avaliação carregam em sua forma, concepções e finalidades, mas que devem ser dirimidos como afirmam Bardach e Lesser (1996:201).

A ameaça da punição severa mitigada por proteções do serviço civil e por uma cultura que legitima uma variedade de desculpas - algumas delas contribuem muito bem - para uma pequena queda. Entretanto, o valor principal de um sistema do *accountability* não deve estar em produzir a punição; deve motivar um desempenho melhor do que ocorreria de outra maneira.

Atores individuais possuem interesses, e estes interesses podem estar vinculados à origem acadêmica, às instituições nas quais estão ou estiveram vinculados, à suas redes de relações pessoais, a objetivos científicos, políticos e econômicos, ou ainda a motivações ideológicas, ético-profissionais ou normativas. Da mesma forma, atores institucionais também possuem interesses específicos como missão institucional, história, compromisso social, relações institucionais, legislação e normas, que são agregados a interesses pessoais de subordinação (dos responsáveis pela instituição) ou de incorporação (de seus membros representantes).

Demonstramos no quadro abaixo uma sistematização deste percurso de conceitos e variáveis dispostos no trabalho, que evidentemente não representam todas as variáveis envolvidas no processo de formulação e implementação da política (Saeb), mas possibilitam um panorama das escolhas e metodologia utilizada até aqui.

Nossa intenção agora, é partir para análise dos modelos resguardando estas variáveis que possibilitaram uma análise mais pormenorizada do objeto.

Quadro 4: Relação entre as variáveis explicativas da formulação e implementação do Saeb

		Variáveis Intervenientes			Variáveis Independentes				
		Ideologia	Sistemas	Fatos	História da Avaliação	Atores individuais	Atores institucionais		
SOCIEDADE	Política	Conceitos	- cultura ocidental	- poliarquia	- efeito Sputnik	- criação do CNPq	- Philip	- NUPES	O Saeb e seus objetivos
		História	- iluminismo	- democracia	- guerra fria	- criação da Capes	- Fletcher	- Carlos Chagas	
		Modelos	- modernismo	- república	- bem-estar social	- criação do CBPE	- Cláudio M Castro	- Cesgranrio	
	Economia	Conceitos	- pós-modernismo	- liberalismo	- relatório Coleman	- criação da FUNBEC	- Sergio C. Ribeiro	- Inst. Joaquim Nabuco	
		História	- desenvolvimento	- socialismo	- constituição de 88	- avaliação somativa	- Rubem Klein	- Fundação João Pinheiro	
		Modelos	- racionalismo	- globalização	- Jontien 1990	- EDURURAL	- Julio J. Waiselfisz	- CPS / FGV	
	Tecnologia	Conceitos	- militarismo	- contratualismo	- LDB de 1996	- Monhangara	- Senador Calmon	- Inep	
		História		- populismo		- II e III PND	- Divonzir Gusso	- MEC	
		Modelos		- quase-mercado			- Maria I. Pestana	- Secretarias estaduais	
						- Banco Mundial	- org. internacionais		
						- Ipea	- entidades acadêmicas		
						- Maria H. Castro	- imprensa		
							- orçamento		

3. ENCONTRO COM OS MODELOS

Como dissemos no primeiro capítulo o Estado fundamenta e administra a inter-relação das organizações sócio-políticas, econômicas e culturais, utilizando sua capacidade institucional de mobilizar e direcionar recursos no atendimento de bens públicos⁵⁹ por meio de formulação e implementação de políticas públicas.

Toda política pública para se constituir passa por um processo de inter-relação de variáveis condicionantes. Estas mesmas políticas públicas estão inseridas em uma realidade social e, portanto, para o estabelecimento de seus elementos: a agenda, a formulação, a implementação, a avaliação, os resultados e os impactos; devemos dar fidedignidade à caracterização das variáveis e à sua dinâmica.

Considerando também a diferença entre políticas públicas e políticas sociais, conforme definimos na introdução do trabalho, o processo de organização do Estado e a necessidade de *accountability* atrelada à cultura avaliativa, gerando a busca por qualidade e igualdade de oportunidades; torna-se imperiosa a construção de instrumentos que possam auxiliar o planejamento da ação governamental.

Dando prosseguimento ao objetivo deste trabalho, identificar e analisar as variáveis dependentes, independentes e intervenientes da formulação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb faremos uma breve análise do instrumento de avaliação (Saeb), e em seguida, um levantamento das possibilidades dos instrumentos de análise de política. Estes dois exercícios permitirão revelar os limites dos objetivos atribuídos ao Saeb, o que conseqüentemente contribui para responder sobre suas finalidades.

3.1 O que estamos avaliando?

A construção do Saeb possibilitou pela primeira vez no país um instrumento nacional, que permitisse a coleta de informações a respeito do desempenho dos alunos a partir de uma matriz de referência de conhecimentos, associada à coleta de informações a respeito da gestão e organização das escolas e do perfil sócio-econômico dos alunos. O

⁵⁹ Relembrando que a disponibilidade de um bem público deve ser permanente e não restritiva, e ainda gerar externalidades positivas na sociedade.

modelo utilizado é originário das experiências anteriores, principalmente dos modelos e bancos de itens da Fundação Carlos Chagas, e da ação dos atores individuais e institucionais no seu processo de formulação e implementação, como descrevemos no capítulo anterior. Metodologicamente o modelo deriva do modelo CIPP (contexto, insumo, processo e produto) de Stufflebeam como afirma Pestana (1998, p.59)

O modelo CIPP (contexto, insumo, processo, produto) serviu, então, de base para a estruturação de uma avaliação de sistema educacional, uma vez que, com as adequações necessárias, possui amplitude suficiente para prover informações sobre diferentes aspectos da situação educacional: rendimento de alunos, atuação de professores, supervisores e administradores, eficácia de programas, currículos e processos de ensino, infra-estrutura e condições de funcionamento das escolas etc.

E seus objetivos, foram assim declarados:

Quadro 5: Objetivos do Saeb

Ciclo /Ano	Objetivos Gerais
1º Ciclo - 1990	Desenvolver e aprofundar a capacidade avaliativa das unidades gestoras do sistema educacional (MEC, secretarias estaduais e órgãos municipais); regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, criando nexos e estímulos para o desenvolvimento de uma infra-estrutura de pesquisa e avaliação educacional; propor uma estratégia de articulação dos resultados das pesquisas e avaliações já realizadas ou em vias de implementação. (Brasil/MEC/INEP, s.d.,p.3)
2º Ciclo - 1993	Fornecer elementos para apoiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação (Brasil/MEC/INEP, 1995); promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional, organizacional e operacional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB; incrementar, descentralizar e desconcentrar a capacidade técnico-metodológica na área de avaliação educacional no Brasil (Brasil/PNUD, 1992).
3º Ciclo - 1995	Fornecer subsídios para as políticas voltadas para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação no Brasil (Brasil/MEC/INEP,s.d.; Brasil/MEC/INEP, 1995).
4º Ciclo - 1997	Gerar e organizar informações sobre a qualidade, a equidade e a eficiência da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas brasileiras (Pestana, 1998).

Reproduzido de (Bonamino e Franco, 1999, p.111)

Os objetivos do instrumento focalizam dois pontos principais, qualidade do ensino e subsídio das políticas públicas. “O Saeb tem como principal objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso a escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica”. Tal objetivo foi reafirmado reiteradamente em diversas publicações do Inep, (BRASIL INEP, 1992); (BRASIL INEP, 1994); (BRASIL INEP, 1995); (BRASIL INEP, 2000d) e por pesquisadores que possuem a avaliação como tema de pesquisa, (BARBOSA, 2001, p.112); (FONTANIVE e KLEIN, 1998); (KLEIN, 2005, p.111); (PESTANA, 1998, p.60).

O primeiro ponto, qualidade do ensino, relaciona-se diretamente com o resultado da proficiência dos alunos, que denota ações pedagógicas atinentes aos conteúdos (currículos) e em relação à prática pedagógica (professores). Ainda, a qualidade do ensino, vinculada à proficiência dos alunos, pode gerar análises de fatores associados, provavelmente condicionados por fatores externos ao ambiente escolar (condição econômica e social) ou fatores individuais (capital cultural e capacidade cognitiva) ou, mesmo, características intra-escolares que são objetos primordiais de estudo da pedagogia. Os fatores associados ganharam grande impulso com as possibilidades de bases de dados (as inúmeras avaliações educacionais) e de tecnologia (o avanço de instrumentos estatísticos e da informática), (CÉSAR e SOARES, 2001); (FRANCO, 2001).

O segundo ponto, subsídio às políticas públicas, depende dos indicadores fornecidos pelas avaliações educacionais, que dizem respeito ao primeiro ponto, mas dependem, ainda, de outros instrumentos e concepções que não são obtidos a partir dos resultados do Saeb, como demonstraremos a seguir.

Na pesquisa Estudos Sócio-Econômicos e Culturais em Educação coordenada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP/UNICAMP, um dos pontos, destacados durante a pesquisa, e nas demais análises orientadas como referências para aquele trabalho, revelava uma preocupação com o hiato que existente entre os resultados divulgados pelas avaliações do Saeb e o desconhecimento, ou não utilização de tais dados pelas secretarias municipais e estaduais, escolas, diretores, professores, pais e alunos. Uma hipótese explicativa para este hiato foi levantada por (SOUZA, 2001), referindo-se às novas diretrizes conduzidas pelo Inep, a partir de 1995, que repassou à Fundação Cesgranrio e à

Fundação Carlos Chagas a responsabilidade pela avaliação. Esta atribuição, anteriormente, era do Inep em conjunto com técnicos e professores das Secretarias Estaduais de Ensino e pesquisadores (oriundos principalmente de Universidades Federais), e segundo (SOUZA, 2001), este formato contribuía para a institucionalização do Saeb e sua divulgação nas unidades federadas. Ainda segundo o autor, a mudança ocorreu em resposta a uma antiga orientação do Banco Mundial, de que caberia ao órgão governamental apenas o acompanhamento do processo.

No entanto como indicamos no segundo capítulo, não podemos considerar, isoladamente, a decisão de tercerizar o Saeb aos interesses das fundações ou do Banco Mundial, pois o processo de implementação da avaliação resulta da dinâmica de diversos interesses de atores individuais ou institucionais e como indicamos, também, no capítulo anterior, em As finanças, nem sempre a participação das secretarias, dos gestores e dos professores resulta em um processo democrático de tomada de decisão, como exemplificamos no caso do ANEB.

Outra hipótese para o problema do hiato entre os resultados divulgados pelas avaliações do Saeb e a utilização dos mesmos, é a resistência dos atores do sistema de ensino em aceitar avaliações que trazem como resultado inferências que responsabilizam a escola, os professores e os alunos como principais barreiras a construção do ensino de qualidade, como afirma (DURÁN, 2004) ao referiu-se aos modelos de avaliação externa implantados em vários países da América Latina.

Un sin número de cambios se han producido respecto de la atención prestada a los resultados de los alumnos en los establecimientos educacionales. Muchas son las evaluaciones de las escuelas que buscan dar cuenta del verdadero estado de éstas así como de su calidad (en la mayoría de los casos limitada solamente a los resultados académicos de sus alumnos). Sin embargo, muchas de estas evaluaciones persiguen también un cierto efecto en las organizaciones educativas, unido a una eventual regulación del sistema educativo en general y de las escuelas en particular. Este objetivo, de regulación del sistema, no siempre es alcanzado y por el contrario muchas veces observamos una oposición creciente en los actores del sistema (principalmente los profesores), a este tipo de políticas. Este artículo presenta un modelo que permite una aproximación a este conflicto, a partir de la percepción de los profesores de estas evaluaciones como del proyecto educativo de sus escuelas.

Não entrando no mérito das hipóteses anteriores, poderíamos lançar uma terceira hipótese, que inclusive permite associação com as hipóteses anteriores. Esta hipótese enfoca o problema que diz respeito ao instrumento de análise, utilizado pelo Saeb.

O instrumento utilizado pelo Saeb desde 1995, utiliza na construção dos itens a Teoria de Resposta ao Item –TRI, (KLEIN, 2005, p.113), para aferir os conteúdos fixados pelas Matrizes Curriculares de Referência (FONTANIVE e KLEIN, 1998), e mede competências cognitivas e habilidades instrumentais. Como resultado destas avaliações pode-se esperar a classificação dos alunos submetidos ao teste, extração de frequências dos erros e acertos mais comuns, ponderados por segmentos (tipo de escola, série, região geográfica e etc.) e relações entre as variáveis sócio-econômicas e a proficiência dos alunos (fatores associados). Estes resultados extraídos, apesar de garantir algumas conclusões sobre suas relações com o currículo e o planejamento educacional, a influência da infraestrutura escolar e da gestão escolar, deveriam ser analisados com base em outros instrumentos que possibilitassem uma interpretação destes resultados face à formulação e implementação de políticas educacionais.

Se imaginarmos este instrumento, com seus possíveis resultados extraídos, objetivando a formulação e implementação de políticas para o setor, no intuito de aprimorar a qualidade do sistema, então teremos de assegurar que os objetivos que fundamentam a construção do instrumento e se referenciam por determinado modelo de análise estão adequados a tal finalidade.

Outra característica relevada pela pesquisa no CESOP, e que confirma nossa hipótese da necessidade de ajustamento do modelo aos objetivos, identifica a forte relação entre desempenho dos alunos e as variáveis sócio-econômicas. Esta característica também foi encontrada no Relatório “As relações entre a escola, a vida e a qualidade de ensino”, produzido pelo Laboratório de Psicologia do Trabalho da UNB e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE, em 2001. Tal pesquisa se apoiou nos seguintes bancos de dados: Censo demográfico e PNAD, SAEB 99, Censo Escolar do Inep, dados compilados pela Unicef e pesquisa sobre violência, realizada pela própria CNTE por meio dos sindicatos afiliados.

Dentre os principais resultados apontados por esse relatório destacam-se aqueles relativos à influência de determinadas variáveis sobre o desempenho do aluno, tais como: turno, salário de professor, infra-estrutura e violência/segurança.

Assim, de acordo com esse estudo “filhos que trabalham são, muitas vezes, obrigados a estudar à noite, e o nível de educação e/ou rendimento escolar se apresentam

mais baixos, mostrando uma das facetas do problema de turno. A outra faceta tem relação com a programação de turnos e a sua decorrente carga horária” (CNTE, 2001, p.12).

Considerando que a pesquisa foi realizada por uma confederação de sindicatos de professores e apesar da dificuldade de se isolar o fator sócio-econômico, como resposta a deficiências de desempenho dos alunos, este fator, sempre se sobrepõe no comparativo com outras variáveis.

Já o trabalho coordenado pela professora Maria Eugênia Ferrão Barbosa denominado simplesmente Modelagem SAEB-99 que também está centrado nos dados obtidos no Saeb 99 identifica que a melhor infra-estrutura, da região Sudeste do país, não teve impacto proporcional sobre o desempenho dos alunos, apesar de a amostra seguir a mesma proporção da distribuição populacional da região. Indica, ainda, a pequena correlação apontada pelo relatório para as questões de infra-estrutura, o que gerou como conclusão dos autores a necessidade de se elaborar um estudo específico para contemplar este tema (BARBOSA, 2000a).

Também sobre as variáveis sócio-econômicas, a exemplo da análise sobre o impacto dos resultados sobre o sistema de ensino, identificamos como válida a proposição de testar a hipótese da implementação do instrumento e suas finalidades.

Se considerarmos que a estrutura do ensino no Brasil foi historicamente construída tendo como pano de fundo a divisão federativa, determinando a responsabilidade da União com o Ensino Superior e dos estados e municípios com o Ensino Básico, determinações asseguradas na Constituição de 1988 e reafirmadas no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, obtemos uma estrutura organizacional da União que avalia e colabora com o financiamento do Ensino Fundamental, mas que descentraliza a responsabilidade de organização e manutenção da rede do Ensino Fundamental para estados e municípios, reforçada e induzida, pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FUNDEF em 1996, (ARIAS VAZQUEZ, 2003).

Destas justificativas podem surgir as seguintes questões norteadoras:

- A estrutura e funcionamento do Saeb podem não corresponder aos seus objetivos declarados, em decorrência de imprecisão na formulação de seus objetivos e métodos analíticos.

- O modelo de avaliação fundamentado no desempenho do aluno pode não atender as necessidades de subsídios para formulação de políticas públicas educacionais para este nível de ensino, ou ainda, pode haver conflitos de interesse entre a formulação, implementação e avaliação de políticas quando exercidas pelo mesmo agente social.

3.2 Modelos de análise de políticas públicas

A preocupação com a análise de políticas não é fato recente, já destacamos no primeiro capítulo o efeito das disputas geopolíticas (efeito Sputnik, em 1957) como deflagrador de mudanças no planejamento e nos objetivos das políticas norte-americanas. Esta preocupação, como indica o primeiro capítulo em: Uma visão de Política Pública; decorre da ação gerencial do Estado no seu papel de tomada de decisão⁶⁰, ou como orienta King (1980, p.17).

Uma das grandes transformações que testemunhamos no século atual é a que pode ser denominada de emergência do Estado positivo. Os governos hoje em dia são compelidos, por necessidade dos fatos, a exercer funções qualitativamente diferentes daquelas assumidas em épocas anteriores. Onde os primeiros Estados eram tipificados como policiais, o Estado moderno é tipificado como administrador. O entendimento de sua arte é atualmente o ponto central para a compreensão da ciência política; e reconhecendo-se isso como importante, toda uma gama de problemas não considerados pelos escritores clássicos teria surgido. Buscar-se-á Bagehor, em vão, para uma discussão sobre o serviço público, como parte integrante da Constituição Britânica. Não se encontrará em Dicey qualquer ilustração daquele “*droit administratif*” que agora é uma de suas características permanentes. Entretanto, o sucesso ou o fracasso das instituições nas quais vivemos atualmente depende do trabalho do administrador.

Em 1947, uma publicação de Harold Lasswell, ao discutir procedimentos de análise de políticas, discriminava as variáveis do objetivo da política em: poder compartilhado, respeito compartilhado e conhecimento compartilhado. Esta divisão ilustra um procedimento pertinente a qualquer análise: a criação de categorias de análise. Outro ponto fundamental para o entendimento da análise de política é o entendimento de sua dinâmica e suas variáveis, o que nas palavras do autor, foi assim ilustrado, (LASSWELL, 2001, p.45).⁶¹

⁶⁰ O tema “Tomado de Decisão”, originalmente lançado como tema de administração de empresas e posteriormente incorporado à análise política e a atividade de governo, é referenciado em uma série de modelos e concepções que possuem vasta bibliografia.

⁶¹ Tradução nossa: Social processes are explicable as interacting variables; social life is an evermoving equilibrium. This applies to the interrelationships of the key variables. They are all in a relationship of ends

Os processos sociais são explicados como variáveis de interação; a vida social é um equilíbrio dinâmico. Isto se aplica as inter-relações das variáveis chaves. Estão todas em constante relacionamento de fins e meios. A distribuição do respeito afeta a distribuição de poder e de conhecimento; por sua vez a distribuição do conhecimento, afeta a distribuição do poder do respeito. Mais do que isso, a análise nos mostra que estas variáveis chaves estão afetadas por valores de outras determinadas variáveis.

Para interpretar as variáveis e sua dinâmica criamos modelos de análise. E estes modelos foram, de maneira simples, assim definidos por Dye (1992, p.20).

Um modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real. Pode ser uma representação física - um aeromodelo, por exemplo, ou os edifícios em maquete que os engenheiros urbanos usam para mostrar como as coisas serão quando os projetos propostos são terminados. Um modelo pode ser um diagrama - um mapa de estrada, por exemplo, ou uma carta de fluxo que os cientistas políticos usam para mostrar como um projeto se transforma em lei.

Os padrões de modelagem são também amplamente utilizados para definir realidades macro e microeconômicas tendo, como origem os Estudos de Leon Walras, Gilfredo Pareto, Alfred Marshal e seus sucessores na escola econômica denominada Marginalismo, como indica Moraes (1996, p.713).

Procurar-se-ia inutilmente, nos Princípios de Ricardo ou na Riqueza das nações, a redução dos movimentos de mercado a uma fórmula precisa de cálculo algébrico, tal como aquela que, na mesma época, Lagrange estabelecia para a Mecânica. Em sua obra clássica, de 1788, Lagrange dedicava a Primeira Parte, seção II, à “Fórmula geral da estatística para o equilíbrio de um sistema qualquer”. E na seção III estabelecia as regras para esse cálculo das condições de equilíbrio: tomar a soma dos momentos das forças que devem estar em equilíbrio; estabelecer as funções diferenciais, eliminar das equações particulares de equilíbrio os elementos indeterminados etc.

Esperaríamos algumas décadas para que esse modo de cálculo fosse detalhadamente aplicado aos problemas econômicos, com Coumot em 1838, ou com Jevons, Walras, Marshall, na segunda metade do século XIX. Iria se delinear então, com maior clareza, uma idéia de “sistema econômico” que – agora sim, e de modo deliberado – guarda semelhança com os modelos físicos de Lagrange e Laplace, as fórmulas da gravitação universal e os sistemas de equações simultâneas e reversíveis.

Mas para que esse desenvolvimento efetivo fosse visto como possível, pelo menos “em princípio”, era antes necessário que o pensamento econômico operasse com noções familiares aos praticantes do cálculo algébrico, tais como os da inclinação das vontades e integração dos recursos (maximização/minimização). Em outros termos, era preciso que se pensasse o tempo e o espaço econômico dotados de uma forma análoga ao tempo e ao espaço da mecânica e da geometria analítica para serem então acessíveis ao cálculo infinitesimal. Era necessário ainda que certas noções mecânicas (ação e reação, por exemplo) ou associadas à idéia de campo gravitacional (ação à distância, por exemplo) compusessem paulatinamente o imaginário dos

and means to each other. Distribution of respect affects the distribution of power and knowledge; in turn the distribution of knowledge affects the distribution of respect e power. More than that, we take it for granted that these key variables are affected by magnitudes of certain other variables.

economistas “literários” (como pejorativamente seriam denominados, por alguns dos neoclássicos, os fundadores da Economia Política).

De posse de variáveis dinâmicas e categorias de análise, pesquisadores interessados no tema desenvolveram uma série de modelos que servem como instrumental para análises de políticas. Utilizando uma tipologia de Dye (1992), descreveremos de maneira breve nove modelos de análise de política:

Teoria Institucional – Focaliza a análise de instituições envolvidas com a prática governamental, geralmente centrado nas relações entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Teoria do Processo – Caracteriza-se pela dinâmica de interesses de grupos de atores políticos, seguindo uma lógica de segmentação processual que percorre as etapas: identificação do problema, formulação da proposta política, legitimação da proposta, implementação da política e avaliação dos resultados.

Teoria dos Grupos – Propõe-se a analisar o equilíbrio dos diversos grupos de interesse que compõem a política.

Teoria das Elites – Parte do pressuposto de ascendência de um grupo de interesse sobre os demais, buscando compreender o processo de formação e ascensão de elites no poder.

Racionalismo – Descreve a dinâmica política como uma constante busca pela maximização dos interesses sociais, o que pressupõe escolhas ótimas.

Incrementalismo – Surge, como contraposição ao racionalismo, orientando análises pontuais que possibilitem incrementos às políticas já implementadas.

Teoria dos Jogos – Busca soluções nas escolhas interdependentes dos atores.

Teoria das Escolhas Públicas – Segue concepções do liberalismo econômico clássico, fundamentando-se na racionalidade das escolhas que maximizam os interesses individuais em um ambiente de garantias normativas (contratualismo).

Teoria dos Sistemas – Trabalha com *input* e *output*, onde o sistema político recebe demandas e apoios e gera ações e decisões.

Os modelos de análise de política e os modelos de análise micro e macroeconômica podem tanto descobrir “o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz”, objetivos recorrentes em Dye (1992), como podem “dar a consideração devida aos contextos sociais, políticos e econômicos dentro dos quais se lida com problemas”, como

sugerem Ham & Hill (1998). Estes objetivos podem gerar modelos de análise estritamente descritivos ou modelos que associam a descrição e a prescrição.

No início deste trabalho afirmamos que as análises e avaliações de políticas públicas e programas podem ser consideradas uma forma de *accountability*, e que esta deve se pautar pelo interesse público, buscando maior qualidade na oferta de políticas públicas e igualdade de oportunidades. Um exemplo interessante de ação de *accountability* horizontal, que associa modelos de análise política e avaliação de programas do governo, unindo objetivos descritivos e prescritivos, é a ação do Tribunal de Contas da União - TCU.

Utilizando⁶² técnicas de auditoria no desenvolvimento de um projeto de cooperação técnica, com o apoio do Departamento para o Desenvolvimento Internacional - DFID do Reino Unido, o TCU desempenha seu papel constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo (artigos 71 a 74 e 161 da Constituição Federal). Tal exercício possibilitou avaliações de programas nas áreas de: Agricultura, Assistência Social, Cidadania, Comércio e Serviços, Educação, Energia, Habitação, Meio-Ambiente, Saúde e Trabalho.

3.3 Como os indicadores subsidiam as políticas públicas

O desenvolvimento da cultura avaliativa e as demandas por *accountability* também se assentam no desenvolvimento da prática democrática que estimula o conceito de cidadania, por parte da sociedade civil, e a busca crescente por políticas que possam gerar desenvolvimento sustentável, por parte dos governos e instituições que implementam políticas públicas. Isso, na prática da política governamental, não significa, necessariamente, uma completa interação entre implementação de políticas e instrumentos de análise, apesar da cultura avaliativa surgir como força motriz e justificativa para uma série de mudanças. Exemplo desta constatação são os relatórios técnicos da pesquisa Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul realizados por convênio entre o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas)⁶³ e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em que, nas conclusões do relatório que analisa a avaliação de programas públicos, Barros Silva e Costa (2002, p. 54) afirmam que:

⁶² Fonte: www.tcu.gov.br consulta realizada em 27/12/2005

Existem poucas evidências de que o papel reitor da avaliação tenha acompanhado as mudanças macroeconômicas da América Latina, em geral, dada a ausência de orientação para a avaliação por parte dos governos e gerentes de programas e políticas governamentais relevantes. A despeito do esforço realizado, ainda se presta pouca atenção na importância da avaliação desde a etapa de desenho inicial e de formulação do projeto. Isso determina um papel secundário para os avaliadores – internos e externos a administração pública – e uma quase sempre deficiente designação de responsabilidade, nas organizações, com as funções de monitoramento e avaliação.

As experiências aqui descritas indicam, no entanto, a existência no Brasil, no Chile e na Argentina da busca e consolidação de novos padrões de prática administrativa na comunidade técnica dos gestores.

Os estudos revelam, ainda, uma importante convergência de política pública nesses países, no que diz respeito ao desenvolvimento de instrumentos de avaliação de políticas e programas no âmbito da discussão sobre as novas funções do Estado na provisão social e na promoção do desenvolvimento. As experiências diferenciam-se muito em razão da escala de responsabilidade da relevância dos programas avaliados e das metas buscadas para a função avaliação. [...] Prova de que esse processo se espraia, ainda que com ritmo e resultados diferenciados, como é esperado, pode ser encontrada no caso colombiano. Em 1991, a função avaliação do setor público tornou-se lei constitucional. Um artigo da Constituição confere ao departamento Nacional de Planejamento (DNP) a responsabilidade de estabelecer um sistema nacional de avaliação.

O redimensionamento da função da avaliação para a política pública depende, em parte, dos campos descritos no primeiro capítulo (político, econômico e tecnológico); das arenas e dos atores individuais ou institucionais, descritos no segundo capítulo; e do processo de planejamento da política que não pode prescindir de instrumentos de análise e avaliação que possam revelar indicadores e práticas.

Em qualquer escala espacial (regional, nacional ou global), como já dissemos, dois indicadores têm se destacado na busca do aperfeiçoamento na condução das políticas educacionais: a qualidade e a igualdade de oportunidades. Estes indicadores revelam a essência do objetivo da avaliação, e a raiz da justificativa da formação social do Estado democrático de Direito, e isto reafirma o papel das políticas de Estado como provedoras de igualdade. Em um estudo para aferir as condições de igualdade de oportunidade com estudantes com necessidades diferenciadas Baker e Nimz (2004) levantam a hipótese de que:⁶⁴

⁶³ Vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo brasileiro, o IPEA produz pesquisas, projeções e estudos macroeconômicos, setoriais e temáticos com o intuito de subsidiar o governo na produção, análise e difusão de informações voltadas para o planejamento e a formulação de políticas.

⁶⁴ Tradução nossa “Equal educational opportunity is a frequently expressed goal of modern education policy in the United States. To date, state legislatures retain primary responsibility for operationalizing definitions of equal educational opportunity and designing policies to promote it.’ Within the broader framework of equal opportunity, state school finance policies are typically designed to promote combinations of one or more of the following goals: (1) Horizontal equity, or the equal treatment of equals. For example, insuring that

Igualdade de oportunidades educacionais é frequentemente expressada por objetivos de modelos de política educacional nos EUA. Pelos dados, a legislatura estatal mantém a responsabilidade fundamental para operacionalizar as definições de igualdade de oportunidades educacionais e designar políticas para promovê-las. Nos limites da ampliação da estrutura de igualdade de oportunidades, as políticas de financiamento das escolas estatais são tipicamente designadas para promover combinações de um ou mais dos seguintes objetivos. 1) Igualdade horizontal, ou tratamento igual para iguais. Por exemplo, assegurar que o ingresso escolar para estudantes é comparável por meio dos distritos escolares de tipos similares, atendendo estudantes com necessidades similares. 2) Neutralidade fiscal, ou a falta de uma sistemática relação entre recursos ou oportunidades e a capacidade fiscal do distrito, ou 3) Igualdade vertical, ou tratamento desigual para os desiguais. Por exemplo, assegurar que estudantes com diferentes necessidades, e diferentes custos associados a suas necessidades, são capazes de acessar de forma suficientemente adequada às oportunidades.

Os indicadores de qualidade e igualdade de oportunidades revelam, também, um estágio do movimento das políticas públicas educacionais que buscam transformar os resultados das avaliações, em caminhos para a correção na formulação e implementação de políticas. Nos últimos quinze anos, na América Latina, convivemos com um elevado número de esforços para identificar as variáveis mais significativas para explicar deficiências nos sistemas de ensino de cada país. Realizado este movimento, que gerou as primeiras séries históricas de levantamentos, podemos observar certa convergência nos processos utilizados para obtenção das informações, nos modelos de análise e apresentação dos resultados dos mesmos levantamentos. Geralmente, tais levantamentos estão direcionados para identificar o resultado das políticas por meio de instrumentos de avaliação das instituições educacionais aplicados em seu corpo docente, discente e administrativo dirigente, como faz o Saeb. Dentro dessa estrutura lógica, com o intuito de ampliar a possibilidade de correções nas políticas educacionais, para atingir os objetivos de qualidade e igualdade de oportunidades, os resultados das análises e avaliações são, por vezes, vinculados ao sistema de financiamento das políticas ou programas. Este tipo de vinculação, apesar de atender as prerrogativas da cultura avaliativa de responsabilidade e controle sobre um bem de interesse público, limita a possibilidade de atuação nos indicadores de qualidade e gera uma relação inversamente proporcional entre qualidade e igualdade de oportunidades. Insucesso nos indicadores de avaliação representa menos

education revenues per pupil are comparable across school districts of similar types, serving students with similar needs; (2) Fiscal neutrality, or the absence of a systematic relationship between resources or opportunities and local district fiscal capacity; or (3) Vertical equity, or the unequal treatment of unequals. For example, insuring that students with different needs, and different costs associated with those needs, are able to access adequately differentiated opportunities.”

investimento e, portanto, menos espaço para correções de desequilíbrios no atendimento educacional. Este efeito acentua-se de forma crescente quando esta lógica atinge sociedades ou grupos marcados pela desigualdade (MACNEIL, 2000). Mesmo onde a prática avaliativa está consolidada a mais tempo, a vinculação do financiamento aos resultados das análises e avaliações restringe a ação da implementação das correções e gera conflitos de interesse que se desviam dos objetivos de interesse público, como relata Elmore (2002).⁶⁵

Dentro do Congresso em Washington, circula, a reautorização do ato do Ensino Fundamental e Secundário (ESEA) que pode ser visto como uma mudança diametral na política federal de ensino ou como uma medida parcial projetada para demonstrar a voluntariedade da liderança política "fazendo algo" pelo ensino. Em um lado estão os defensores da legislação que apontam o aperto substancial do controle e responsabilidade da escola, ao conceder mais flexibilidade aos estados e aos distritos da escola no uso de recursos federais; e eles comprometem-se em aplicar sanções e fornecer ajuda as escolas que falham. No outro lado estão aqueles que sustentam que a conta não é suficiente. Os defensores da escola de excelência acreditam que as oportunidades para a reforma real estiveram perdidas quando os conservadores e os novos democratas não persuadiram seus colegas e os conselheiros do presidente a incluir garantias como parte do pacote da reforma. Em outras palavras, não há nenhuma oposição genuína em Washington ao accountability, simplesmente predomina essa falha para compreender a realidade institucional do accountability no estado, nos distritos, e nas escolas. E as provisões da lei estão baseadas consideravelmente em probabilidades das realidades técnicas do accountability dos testes. Penso que, nunca na história da política federal de ensino a desconexão entre a política e a prática esteve assim tão evidentes, e possivelmente nunca tão perigosas. O que é particularmente estranho e irônico é que republicanos conservadores controlam a Casa Branca e a Casa dos Representantes, e patrocinaram a única - e a mais prejudicial - expansão do poder federal sobre o sistema de ensino da nação na história.

Outra característica deste movimento dos indicadores de qualidade e igualdade de oportunidades, que busca transformar os resultados das avaliações, em caminhos para a correção da formulação e implementação de políticas; e que articula a pergunta que fizemos

⁶⁵ Tradução nossa "Inside the Washington D.C., beltway, the reauthorization of the Elementary and secondary Education Act (ESEA) is seen as either a sea change in federal education policy or a half-measure designed to demonstrate the political leadership's willingness to "do something" on education. On one side are supporters of the legislation who point to its substantial tightening of school accountability, its granting of more flexibility to states and school districts in the use of federal funds; and its commitment to applying sanctions to and providing aid for failing schools. On the other side are those who argue that the bill doesn't go for enough. Supporters of school choice believe that opportunities for real reform were lost when conservatives and New Democrats failed to persuade their colleagues and the president's advisors to include vouchers as part of the reform package. In other word's, there is no genuine opposition in Washington to accountability rules that simply fail to understand the institutional realities of accountability in state, districts, and schools. And the law's provisions and considerably at odds with the technical realities of test-based accountability. Never, I think, in the history of federal education policy has the disconnect between policy and practice been so evident, and possibly never so dangerous. What's particularly strange and ironic is that conservative Republicans control the white House and the House of Representatives, and they sponsored the single largest - and the single most damaging - expansion of federal power over the nation's education system in history."

no início do segundo capítulo (Para que serve o Saeb?) aos objetivos e características do Saeb descritos no início deste capítulo, é a constatação da necessidade de encontrarmos um elo de ligação entre os indicadores gerados pela avaliação e a capacidade deles serem úteis na retroalimentação da política.

Este tema constitui-se no cerne de nossa hipótese inicial: o Saeb, fundamentado no desempenho do aluno pode não atender as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais. O que discutiremos a seguir.

3.4 Em busca da avaliação formativa

Procuraremos agora descrever os limites dos objetivos atribuídos ao Saeb conjugando a análise das variáveis (as arenas e atores individuais e institucionais) que fizemos no segundo capítulo e as considerações descritas na primeira parte deste capítulo (descrevendo características do instrumento). Tais limites não obscurecem a importância do Saeb como relata Gadotti (2000, p.27_28).

A avaliação do ensino fundamental em âmbito nacional, chamada pelo MEC a partir de 1991 de “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica” (SAEB), organizado pelo INEP até 1995 e depois “terceirizado” (DEMO, 1996: 63) em favor das Fundações Carlos Chagas e Cesgranrio, certamente vem prestando um bom serviço, permitindo o acompanhamento da evolução do desempenho dos alunos nas diversas disciplinas, fornecendo dados mais confiáveis a gestores e administradores da educação. O SAEB tem-se revelado instrumento positivo de superação de uma grande falha do sistema educacional: dar visibilidade social aos resultados obtidos pelas escolas, podendo cada uma delas situar-se diante das outras. Nesse sentido, ele possibilita a inserção das escolas no contexto da nação, abrindo espaço para tornar-se mais cidadã. Por outro lado, a produção e disseminação de informações sobre o desempenho do sistema educacional, dando maior transparência aos dados estatísticos, possibilita não só a formulação e a implementação de novas políticas educacionais, mas permite também a sua avaliação. Contudo, o SAEB não atende a todos os requisitos de uma avaliação institucional e nem escolar. Buscando apenas traçar os perfis de professores e alunos das escolas, avaliando o “rendimento do sistema” pode assumir, se for tomada isoladamente, uma feição “burocrática e reducionista da avaliação tradicional (...) para medir a eficiência da máquina”.

As dificuldades apresentadas por modelos de avaliação educacional que buscam melhorar os indicadores de qualidade e igualdade de oportunidades, na perspectiva de retroalimentar a formulação e implementação das políticas educacionais, são de duas ordens: os modelos de análise e avaliação das políticas educacionais e a finalidade dada aos resultados destes modelos.

Como dissemos anteriormente, existe uma convergência nos processos e modelos de análise e avaliação das políticas públicas educacionais, adotadas por países latino-americanos, nos últimos quinze anos, e um dos pontos centrais desta convergência situa-se na relação entre os modelos adotados e seus objetivos. Como também já afirmamos, nestes modelos têm sido focalizados os resultados das políticas e programas, o que não gera necessariamente ações entre identificação dos problemas e medidas para correções, mas também demonstra uma particularidade para o tipo de fenômeno analisado. Os investimentos em ações educacionais possuem um tempo de consolidação e impactos em escalas diferentes das urgências impostas pelas condições sociais da maioria das localidades dos países latino-americanos. Isto exige que modelos de análise e avaliações, que adotem o princípio de *accountability* como parâmetro social de eficiência pública, utilizem instrumentais que possibilitem o alcance de um modelo de análise e avaliação que atenda a características formativas como já, há muito, indica a literatura especializada de análise e avaliação de políticas públicas. Isto significaria atuar no processo da implementação da política de forma a captar constantemente a variação dos impactos, apresentada no curto prazo, para promover constantes ajustes no modelo e verificar a dinâmica das variáveis. De outra parte gera-se, também, um problema de abordagem metodológica no trato da inferência sobre os dados analisados. Para uma avaliação que focaliza a obtenção da importância de cada uma das variáveis sobre o processo de implementação de políticas educacionais (fatores associados), tendo no conjunto destas variáveis o resultado da política, instrumentos de regressão multinível ou multivariada⁶⁶ representam instrumentos adequados de análise, porém para uma análise ou avaliação que queira aproximar-se do caráter formativo que uma política educacional exige e adequar seus resultados à retroalimentação para a formulação e implementação, deveríamos nos debruçar sobre um novo modelo para analisar tais fenômenos. As conseqüências desse desajuste metodológico causam o distanciamento entre meios e objetivos da avaliação, gerando uma série de distorções assim expressadas por Vianna (2003).

As avaliações, especialmente aquelas em larga escala, tornam-se monótonas, cansativas, geradoras de tensões, e muitas vezes, criadoras de conflitos, e como as

⁶⁶ Esta crítica a utilização da regressão multinível ou multivariada motiva-se pela indiscriminada utilização destes modelos em análises de políticas sociais que transformam as inferências obtidas na finalidade da análise sem a contextualização que fenômenos sociais exigem. Este tipo de recurso acaba por limitar o campo de interferência destas análises na implementação de políticas.

avaliações não têm maiores conseqüências na vida dos avaliados, reagem os mesmos mecanicamente e respondem à la diable às várias questões apresentadas, e desse modo, as avaliações, reiteramos, perdem o seu significado. ainda que os dados, resultantes de comportamento inteiramente descompromissado, sejam aplicados procedimentos estatísticos complexos, que, por sua vez, geram todo um filosofar supostamente baseado em elementos considerados científicos e levam a decisões de repercussão, criando-se, assim, idéias falaciosas em grande parte da sociedade, que, apesar de tudo, passa a acreditar nas conclusões estabelecidas como se verdades absolutas fossem.

Outro problema para assegurar os objetivos de melhorar os indicadores de qualidade e igualdade de oportunidades está na disseminação dos resultados apresentados pelas análises e avaliações de programas e políticas educacionais. As instituições educacionais, seus docentes, discentes e corpo administrativo absorvem os impactos das avaliações externas e de todo o arcabouço de implicações da cultura avaliativa, mas nem sempre conseguem retirar destas experiências elementos que subsidiem mudanças nos processos e práticas na organização de sua ação individual ou institucional.

Estas dificuldades, apontadas nas pesquisas consultadas sobre o Saeb, que indicamos na primeira parte deste capítulo, se articulam com nossa preocupação em descrever modelos de análise de política, na segunda parte deste capítulo.

Acreditamos que, para atingir o caráter formativo referenciado na bibliografia de avaliação educacional e atender os objetivos declarados do Saeb de subsidiar (retroalimentar) a formulação e implementação das políticas educacionais para o ensino básico, é necessária a construção de um novo modelo de análise que consiga articular os indicadores fornecidos pela avaliação educacional e a dinâmica que o processo de formulação e implementação de políticas públicas adquiriu por meio de suas variáveis (arenas e atores) dependentes, independentes e intervenientes.

Esta afirmação não desconsidera o fato de que, apesar dos documentos oficiais do Inep sempre deixarem expresso que um dos objetivos do Saeb era contribuir com a formulação e implementação de políticas educacionais, estes mesmos documentos, em nenhum momento afirmaram que este objetivo se daria de forma direta ou espontânea. Nem mesmo afirmavam que os resultados do Saeb seriam utilizados nos programas do governo federal, como indica uma fala da ex-presidente do Inep Maria Helena Guimarães Castro, ao relatar sobre realizações da gestão Paulo Renato identificadas nos programas que já constavam do plano de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, (CASTRO, 1999) e que sintetizamos a seguir:

- A universalização – já em andamento, reforçada pela municipalização estimulada pelo Fundef;

- A particularidade do perfil demográfico do analfabetismo – Alfabetização Solidária;

- A manutenção da escolaridade em decorrência da geração de renda – Bolsa Escola;

- A redução da taxa de escolarização líquida – era decorrência de uma suposta melhora na qualidade;

- A qualificação profissional – através do Fundef com a implementação dos programas: Livro Didático, Dinheiro na Escola, Merenda Escolar e Tv Escola;

- A requalificação do corpo docente – através da formulação de um programa de centros de qualificação, implementado no governo Lula;

Mesmo porque, como foi afirmado em “Os formuladores e implementadores”, no segundo capítulo, o Saeb serviria de instrumento para apoio aos gestores das Redes municipais e estaduais de ensino, e a metodologia e construção da avaliação no Saeb têm como objetivo avaliar o sistema e não o aluno, como indica um dos seus principais implementadores, Pestana (1998), o que é reafirmado por Castro (2005, p.250).

Um novo modelo de análise que consiga articular os indicadores fornecidos pela avaliação educacional e a dinâmica e o processo de formulação e implementação de políticas públicas, deve considerar o efeito das avaliações sobre a melhoria de um determinado padrão de qualidade do ensino, conquistado com implementação de políticas públicas que considerem os limites políticos, econômicos e tecnológicos (obtidos em modelos de análises de políticas) da conjuntura social.

CONCLUSÃO

Em 2002, quando tivemos a oportunidade de, pela primeira vez, desferir um olhar analítico para o Saeb, fomos aguçados inicialmente por uma inquietação: Para que serve o Saeb? À medida que documentos oficiais, bibliografia de avaliação educacional e pesquisas sobre o Saeb eram estudadas, vários elementos começavam a gerar possíveis respostas para aquela inquietação inicial. Certamente pela trajetória acadêmica e pelo interesse em políticas públicas, a resposta que mais chamava a atenção era aquela que atribuía aos indicadores educacionais expostos pela avaliação a tarefa de subsidiar a formulação e a implementação das políticas públicas educacionais para a Educação Básica.

O contato com os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e as leituras que seguiam orientando nossas análises permitiram a formulação de uma hipótese inicial, o Saeb fundamentado no desempenho do aluno pode não atender as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Inicialmente a hipótese refletia a impressão de que o governo federal, ao montar um sistema para aferir as condições de ensino das redes municipais e estaduais (públicas e particulares), por meio de uma amostra nacional fazia um esforço pouco efetivo para atingir o objetivo da retroalimentação das políticas, por meio de indicadores educacionais, pois havia um grande número de críticas que apontavam para falhas na divulgação e disseminação dos resultados da avaliação (para gestores, educadores e famílias) e para a falta de uma identidade regional nas questões apresentadas, desqualificando o instrumento.

De nossa parte, estas informações tendiam a direcionar o teste da hipótese inicial a fatores políticos e econômicos que conduziam o discurso do governo federal para uma intenção de justificar a centralidade da avaliação em seu programa de governo para o ensino. Conjugava-se a esta impressão todo um movimento de notoriedade que a avaliação assumia, gradativamente, na imprensa, na academia e nos debates políticos nos anos 90.

As respostas à inquietação e o resultado do teste da hipótese inicial foram constantemente aferidos, durante a construção do plano de ação e da estrutura de análise e metodologia desenvolvidas neste trabalho.

A primeira tarefa deste plano de ação foi entender um pouco mais sobre a cultura avaliativa que se instalava. Tínhamos inclusive que constatar se realmente existia uma

cultura avaliativa ou se isto era apenas uma expressão da moda para representar a centralidade da avaliação educacional. Por este caminho identificamos uma Dimensão Social da Avaliação. Apesar das restrições que o escopo de uma dissertação exige e dos “entretantos” impostos sobre um trabalho das ciências humanas e sociais, verificamos uma “visão de mundo” de nossa cultura ocidental, que aportada por nosso sistema de organização política e de nosso sistema econômico, determina “uma visão de Política Pública” que busca nos ideais de qualidade e igualdade de oportunidades, desafios da gestão do Estado, que são limitados por campos políticos, econômicos e tecnológicos. Ora, buscar qualidade no atendimento social (interesse público) e igualdade de oportunidades, em uma sociedade que conflita diversos interesses de seus atores individuais e institucionais, requer instrumentos de gestão e planejamento que constituam possibilidade de melhorar os parâmetros nas tomadas de decisão dos governos.

Estas considerações justificam a comparação que fizemos entre a cultura avaliativa e paradigmas. Nossa sociedade da forma como está organizada, tende, até culturalmente, a estabelecer relações de comparação e juízos de valor para discernir sobre as múltiplas decisões que a vida cotidiana impõe. Estas decisões nas arenas políticas, motivados pela dinâmica dos interesses dos atores sociais e pela estrutura organizacional do Estado, acabam por exigir uma postura de controle e responsabilidade social, *accountability*.

Identificadas estas variáveis intervenientes, o próximo passo da pesquisa foi identificar e analisar a dinâmica dos atores institucionais e individuais, aqui denominadas como variáveis independentes não ignorando que há uma política, e que portanto há uma intencionalidade do governo federal ao criar um sistema de avaliação que teve seus primeiros passos iniciados no século XX, como rapidamente demonstramos em “Uma perspectiva histórica”.

Como sugerimos, os interesses individuais e institucionais dos atores envolvidos no processo de formulação e implementação de uma política concorrem com os interesses dos governos, não considerando aqui as questões político-ideológicas que discutem a hegemonia do Estado, mas apenas nos detendo ao nível micro da organização política, o que conforma um feixe de interesses concorrentes que acabam por resultar em uma determinada configuração na formulação e implementação desta mesma política.

Com isso, concluímos que não há uma variável determinante sobre a forma e o processo que institucionalizaram o Saeb, mesmo considerando a existência de possíveis variáveis que tiveram maior influência na resultante final, a avaliação foi construída a partir de uma conjunção de interesses individuais e institucionais daqueles que participaram como “formuladores e implementadores” da política, de “instituições” envolvidas no processo, de interesses da “academia”, da “imprensa” e de diversas orientações e disputas políticas que influenciam nas decisões das “finanças” para gerar um orçamento.

Naquele estágio da pesquisa, as informações que extraímos da análise dos atores, como variáveis independentes, permitiram uma nova visão sobre a hipótese inicial. Mesmo que fatores políticos e econômicos conduzissem o discurso do governo federal para a intenção de justificar a centralidade da avaliação em seu programa de governo e pudessem continuar a figurar como uma explicação possível, ela se tornou concorrente ao movimento que os atores e interesses, envolvidos no processo, induziam para resultar em uma concepção de avaliação educacional. Esta constatação mantinha a importância de ainda testar aquela hipótese inicial, porém, naquele momento, uma série de probabilidades explicativas surgia.

Outra constatação importante é que os interesses associados a estas variáveis independentes estão limitados pelos campos da política, da economia e da tecnologia, como esclarecemos ao discorrer sobre as variáveis intervenientes. Esta limitação explica porque determinada política realiza-se em um determinado tempo. Mesmo que na década de 70, a agenda política e as demandas econômicas fossem as mesmas que encontramos na década de 90, certamente não teríamos montado um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, no Brasil, como o fizemos nos anos 90. As condições tecnológicas (condições técnicas físicas, humanas e gerenciais) não permitiriam, e esta constatação valeria se substituíssemos qualquer um dos campos nesta equação.

Trabalhadas as variáveis intervenientes e independentes, faltava-nos focalizar nossa análise na variável dependente o Saeb e seus objetivos; e, mais especificamente, na tarefa de aceitar ou rejeitar nossa hipótese inicial: o Saeb fundamentado no desempenho do aluno pode não atender as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais.

A construção metodológica da pesquisa e as diversas possibilidades reveladas pelas variáveis indicaram a necessidade de um aporte teórico que orientasse a organização e sistematização das variáveis com instrumentais de análise de políticas.

Inicialmente retiramos, do próprio Saeb, elementos que caracterizavam a avaliação como instrumento que categoriza indicadores educacionais, e, ainda, procuramos identificar a relação dos objetivos do Saeb e os resultados apresentados por pesquisas que tinham como foco analisar os limites e possibilidades do instrumento, não perdendo o ponto central da hipótese, para, posteriormente, nos dedicarmos aos referenciais de análise de políticas.

A revisão dos “modelos de análise de políticas públicas” possibilitou o reconhecimento de que o instrumental de análise de política, utilizado na construção deste trabalho, não deveria ser definido a partir de um dos “Modelos de análise de políticas públicas” apresentados no capítulo anterior, da mesma maneira como foram classificados por Dye (1992), pois o modelo não deve se adaptar à realidade, e sim o oposto disto, a observação das variáveis é que possibilitaram a construção do modelo. Disto decorre que poderíamos identificar segmentos do texto que se aproximam da *Teoria Institucional*, quando valorizamos a prática governamental resultante de movimentos institucionais (As instituições, O Banco Mundial, a Imprensa e A academia); outros segmentos assemelham-se à Teoria do Processo, ao estabelecer elementos constitutivos das políticas (agenda, formulação, implementação, resultados e avaliação) dinamizados pelos interesses dos atores; poderíamos ainda, identificar segmentos que incorporam os princípios da Teoria dos Sistemas, identificando entradas e saídas do sistema político a partir de demandas e apoio originários do ambiente social (Os formuladores e implementadores).

Este contato com um novo referencial orientou-nos a produzir uma explicação para a hipótese inicial e nos fez refletir “como os indicadores subsidiam as políticas públicas”, e que esta trajetória poderia contribuir para que nossas percepções de análise conjugassem os objetivos deste trabalho, aqueles mesmos objetivos que algumas concepções que orientadoras da pesquisa e o debate sobre a avaliação educacional perseguem há algum tempo, a saber: “Em busca da avaliação formativa”.

Articulando as variáveis analisadas aos indicadores fornecidos pela avaliação educacional, pudemos captar a dinâmica que o processo de formulação e implementação de políticas públicas deve considerar a partir do efeito das avaliações sobre a melhoria de um

determinado padrão de qualidade do ensino, conquistado com implementação de políticas públicas que considerem os limites políticos, econômicos e tecnológicos (obtidos em modelos de análises de políticas) da conjuntura social.

Esta concepção demonstra que temos ainda de caminhar na determinação de uma escala de qualidade que possa ser aferida a partir dos resultados da avaliação educacional. Ou seja, que qualidade de ensino se espera? Outra questão que devemos observar é: em que medida aprimoramentos dos instrumentos de avaliação educacional possibilitam melhorias nos resultados de forma mais do que proporcional aos esforços realizados, para alcançar níveis mais altos de qualidade? Ou ainda, em que níveis de possibilidades políticas, econômicas e tecnológicas geráramos um ambiente social que possibilitasse atingir o objetivo da igualdade de oportunidades?

Como resultado das análises que desenvolvemos e das possibilidades de atender futuramente estas questões, apresentamos o esboço de um modelo que, a nosso ver, auxilia a reflexão sobre as características que deveriam ser contempladas.

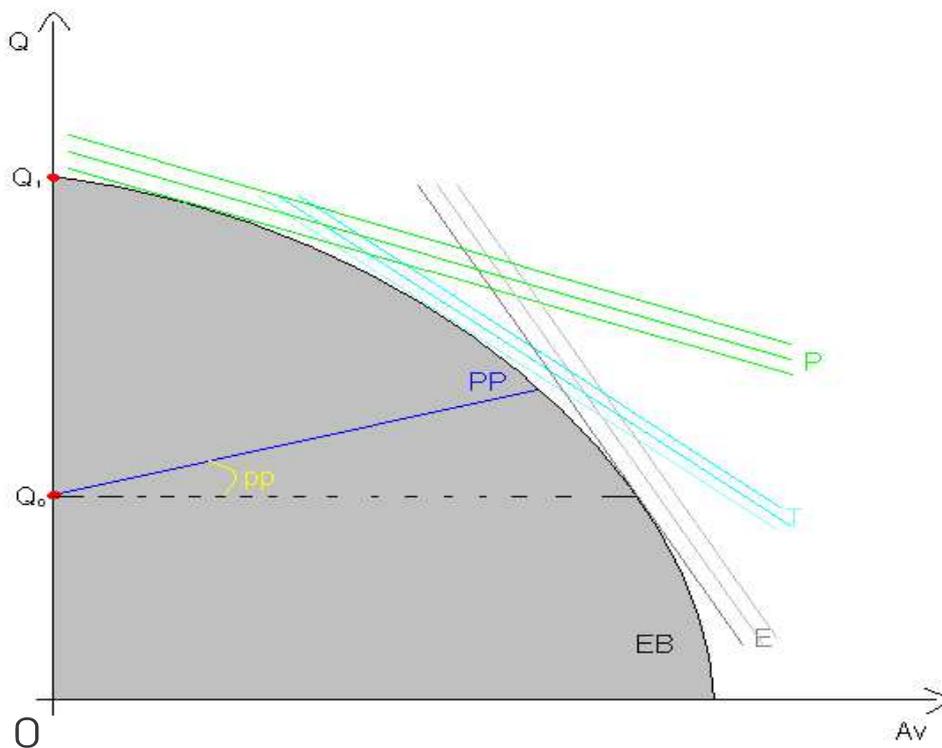


Figura 2: Curva de possibilidades da Política Pública

O plano cartesiano do modelo objetiva demonstrar a tendência da Política Pública (reta PP) considerando duas variáveis: a Avaliação (Av) e a Qualidade (Q). A variável Qualidade representa uma hipotética escala com um padrão crescente, em relação à origem (0), de qualidade para o Sistema de Ensino Básico, com ponto de máximo definido pelo ponto (Q1). A variável Avaliação (Av) representa uma escala de aperfeiçoamento do instrumento avaliativo crescente em relação à origem (0) e que tende ao infinito como uma representação da realidade (atingir o limite da abscissa significa que o instrumento consegue refletir com equivalência matemática a realidade). Como foi dito a relação destas duas variáveis origina a tendência da Política Pública (reta PP) que só pode ser demonstrada no plano quando definimos o ponto (Q0) e a propensão da avaliação interferir na política pública (ângulo pp) gerando um padrão de qualidade no Ensino Básico. Quanto ao ponto (Q0) trata-se da origem da tendência da Política Pública (reta PP) e como indica o momento inicial do modelo, supondo uma hipotética escala com um padrão de qualidade, ele deve ser diferente de zero, pois o sistema de educação Básica já existe e terá de assumir um determinado valor nesta escala. A propensão de a avaliação influenciar a política pública (ângulo pp) determina a inclinação da reta PP, que considera como tendência uma inclinação constante, e explica o quanto variações marginais no instrumento avaliativo podem gerar variações na escala de qualidade da Educação Básica. Quanto menor o ângulo, menor será o avanço na variável qualidade em resposta ao aprimoramento do instrumento avaliativo em função de uma determinada política pública. Quanto maior o ângulo, maior será o avanço na variável qualidade em respostas ao aprimoramento do instrumento avaliativo em função de uma determinada política pública. Falta esclarecer que a área demarcada na cor cinza (EB) representa o limite de possibilidade da intervenção da política pública administrada pelas duas variáveis (qualidade e avaliação) e delimitada pela tangente das forças representadas pelas retas: (P) Político, (E) Econômico e (T) Técnico. O campo EB é apenas uma das infinitas possibilidades determinadas por sucessivas e paralelas forças representadas de uma determinada conjuntura temporal e suas variações dependem de mudanças no sistema político, econômico, técnico ou em qualquer combinação destes sistemas.

Ao propor este esboço, indicamos como conclusão da análise apresentada neste trabalho, aceitar a hipótese de que o Saeb fundamentado no desempenho do aluno não

atende as necessidades de subsídios para formulação e implementação de políticas públicas educacionais, não porque esta é uma ação deliberada pelo governo federal em razão de interesses políticos e econômicos, como acreditávamos inicialmente, mas porque o hiato que existe entre a construção e disseminação de indicadores educacionais e o processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais precisa ser preenchidos por perspectivas que considerem o conjunto da realidade social (suas arenas, atores, ideologias, suas relações e interesses).

Acreditamos que este seja um campo profícuo para construção de futuras linhas de pesquisa na área de avaliação educacional. Certamente, os avanços da construção e disseminação de indicadores educacionais, e o desenvolvimento de instrumentos que captem os fatores associados ao desempenho dos alunos, pressionaram o campo de conhecimento a responder: O que fazer com estas informações? Como posso processar indicadores em políticas públicas? Como estes indicadores poderão melhorar a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas educacionais, e por consequência melhorar o ensino?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio. O estado. In: JAGUARIBE, Hélio. (Org.). **Sociedade, estado e partidos na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 117-156.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ALMEIDA, Ivan de Castro e WOLYNEC, Elisa. A produção de indicadores educacionais no Brasil e a comparação internacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n 193, p.148-160, set/dez, 1998.

ANDERSON, Perry. **O fim da história: de Hegel a Fukuyama**. Tradução de Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

ANDRADE, Dalton F.; KLEIN, Ruben. Métodos Estatísticos para Avaliação Educacional: teoria da resposta ao item. **Boletim da Associação Brasileira de Estatística**, São Paulo, n. 43, p.21-28, 1999

ARIAS VAZQUEZ, Daniel. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: impactos do FUNDEF**. 2003. 171f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ARRETCHE, Marta T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, IEE, 1998. p. 29-39.

BAKER, Bruce D.; NIMZ, Reva Friedaman. State Policy and equal Opportunity: The example of gifted education. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, New York v. 26, n.1, p. 39-64, 2004.

BARBOSA, Maria Eugênia Ferrão *et. al.* O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 18, n. 1-2, p.111-130, jan/dez, 2001.

_____. (2003) **Introdução aos modelos de regressão multinível em educação**. Campinas, SP: Komedi.

BARDACH, Eugene; LESSER, Cara. Accountability in Human Services Collaboratives – For What? an To Whom? **Journal of Public Administration Research and Theory**. Oxford, v.6, n. 2, p.197- 224, 1996.

BECKER, Gary S. **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago: CUP, 1976.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BIDARRA, Zelimar Soares. **As Disputas de Projetos Políticos na Construção das Políticas de Assistência Social: as experiências dos conselhos municipais de assistência social de Cascavel e de Toledo (Oeste paranaense)**. 2004. 251f. Tese (Doutorado em

Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004a.

_____.(2004b). A Ambígua Relação entre o Estado e as Políticas Sociais no Contexto do Projeto Neoliberal. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO, n. I, 2004, Maringá. **Anais do I Congresso Internacional de Educação e Desenvolvimento Humano**. Maringá: EUM/DTP/DFE, 2004. p. 01-12.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: A filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAMINO, Alicia. **Tempos de Avaliação Educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e Política Nacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, 1999.

CAMPOS, Roberto. **Antologia do Bom Senso**. Rio de Janeiro: Topbooks, Bolsa de Mercadorias & Futuros, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina** : ensaio de interpretação sociológica , Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 7. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

CARR, Eduard H. **O que é História?** 6. edição, Tradução de Lucio Maurício de Alverga, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CASTRO, Cláudio de Moura. Avaliar não é para amadores. In: SOUZA, Alberto de Mello e (Org.). **Dimensões da Avaliação Educacional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005, p. 246-258.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. A Avaliação no Brasil dos Anos 90. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Fórum Nacional: Um modelo para a educação no século XXI**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Avaliação de políticas, programas e projetos**: uma contribuição para a área educacional. 2002. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CÉSAR, Cibele Comini e SOARES, José Francisco. Desigualdades Acadêmicas Induzidas pelo Contexto Escolar. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v. 18, n. 1-2, p.97-110, jan/dez, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 05-30.

DAGNINO, Renato. O processo Decisório na Universidade Pública Brasileira: uma visão de Análise de Política. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.). **Avaliação e Compromisso Público**: A Educação Superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003.

DEMO, Pedro. **Avaliação sob o Olhar Propedêutico**. 3. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

- _____. (1999). **Mitologias da Avaliação:** de como ignorar , em vez de enfrentar problemas. Campinas: Autores Associados.
- DEUTSCH, Karl. **Política e Governo.** 2. ed . Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- DRAIBE, S. M.; HENRIQUES, W. Welfare State, crise e gestão da crise: Um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo. n. 6,1988.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. **O Melhor de Peter Drucker:** a administração. São Paulo: Nobel, 2001.
- DURÁN, Diego. La Reacción de los Profesores a las Evaluaciones Externas de los Establecimientos Escolares: La Proposición de un Modelo. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas,** Santiago, v. 12, n. 9, 03 mar. 2004.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy.** 7. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.
- EATON, B. Curtis; EATON, Diane F. **Microeconomia.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ELMORE, Richard F. The single largest — and possibly most destructive — federal intrusion into America's public schools. **Harvard Magazine (Testing Trap).** Stanford, v. 105, n. 1, p 35, sept/oct. 2002.
- FAGNANI, Eduardo Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, IEE, 1998. p. 119-130.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder:** Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1991.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura,** Belo Horizonte, v.1, n.3, set/dez. 1986.
- FLETCHER, Philip R. A repetência no ensino de 1.º grau: um problema negligenciado da educação brasileira. Uma análise preliminar e sugestão para avaliação adicional. **Revista Brasileira de Administração da Educação.** Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 10-41, jan./jun. 1985.
- _____. (1991). Avaliação do Perfil Cognitivo da População Brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional,** São Paulo, n. 04, p. 27-64.
- _____. (1997). Estudo de Competências Básicas das Populações Jovem e Adulta ECBP-1996: Termos de referência do projeto. **Educação & Sociedade,** ano XVIII, n. 60, p.159-169, dez.
- _____. (1995). Propósitos da Avaliação Educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em Avaliação Educacional,** São Paulo, n. 11, p. 93-112.
- FLETCHER, Philip R; RIBEIRO, Sergio da Costa. A Educação na Estatística Nacional. In: SAWYER, Diana Oya. (Org.). **PNADs EM FOCOS:** Anos 80. Rio de Janeiro: Abep, 1988, p 13-41.

FONTANIVE, Nilma Santos; KLEIN, Ruben. Rendimento escolar dos alunos na grandes cidades. In: QUINTEIRO, Jucirema (Org.). A realidade das escolas nas grandes metrópoles. **Revista Semestral Temática de Ciências Sociais e Educação**, Rio de Janeiro, ano III, n. 03, p. 120-141, mar. 1998.

FRANCO, Creso. (Org.). **Avaliação, Ciclos e Promoção na Educação**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____. (2001). O SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, n. 17, p. 127-133, maio.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. **A Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. 2005. 289f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FRIGOTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 3. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

FRIGOTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 90: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, ano XXIV, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Evolução do Ensino Fundamental no Brasil: Análise de Estatísticas e Indicadores Educacionais**. Brasília: Instituto Paulo Freire, 2000. Disponível em: <<http://www.paulofreire.org>>. Acesso em: 10 nov. 2005.

GALBRAITH, John Kenneth. **O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

GASPAR, Alberto. **Museus e Centros de Ciências - Conceituação e Proposta de um Referencial Teórico**. 1983. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

GATTI, Bernardete A.; VIANNA, Heraldo Marelím; DAVIS, Cláudia. Problemas e Impasses da Avaliação de Projetos e Sistemas Educacionais – dois casos brasileiros. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 04, p. 07-26, jul/dez. 1991

GUSMÃO, Sérgio Buarque. **Jornalismo de In(ve)stigação: o caso Quércia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

GUSSO, Divonzir Arthur. (org). **Educação e Cultura – 1987: situação e políticas governamentais**. Brasília: IPEA, n. 128, 1990.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **Policy Process in the Modern State**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. New York: Prentice Hall, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

- KING, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. **Novos Estudos**. São Paulo, n. 22, 1988.
- KING, Preston. **O Estudo da Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- KLEIN, Ruben. Testes de rendimento escolar. In: SOUZA, Alberto de Mello (Org.). **Dimensões da Avaliação Educacional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 110-138.
- KLEIN, Ruben; RIBEIRO, Sergio Costa. O Censo Educacional e o Modelo de Fluxo: o problema da repetência. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 197/198, 1991.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Raquel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LASSWELL, Harold D. **The Analysis of Political Behaviour**. London: Routledge, reeditado em 2001.
- LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.
- LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**: o que ensina o marxismo sobre o estado e o papel do proletariado na Revolução. Tradução de Aristides Lobo, São Paulo: Hucitec, 1978.
- LOJKINE, Jean. **A Revolução Informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.
- MACNEIL, Linda M. Contradictions of School Reform: Educational Costs of Standardized Testing. New York: Routledge, 2000.
- MANDEVILLE, Bernard. **The Fable of the Bees or Private Vices**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. 21 p. Acesso em 05 nov. 2005.
- MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.
- MARX, Karl. **Para uma Crítica da Economia Política**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. 21 p. Acesso em 05 nov. 2005.
- MELO, José Marques de. **Comunicação: Direito à Informação**. Campinas: Papirus, 1986.
- MELO, Marcus André. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.
- MINOGUE, Kenneth R. **Política**: uma brevíssima introdução. Tradução Marcus Penchel, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- MINTO, Lalo Watanabe. **O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro**: do golpe de 1964 aos anos 90. 2005. 295f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva. (Org.). **A Ordem do Progresso**: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 347-387.

- MORAES, Reginaldo C. C. O liberalismo clássico, o mercado e a intervenção estatal. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, ano XVII, n. 57, dez.1996.
- O'DONNELL, Guillermo, Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova** São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: Contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, ano XI, n. 35, p. 9, 1990.
- PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da Educação Básica. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, IEE, 1998. p. 53-73.
- PILATI, Orlando. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 11-30, out/dez. 1994.
- PILATTI, Adriano. Comentários ao Texto de Maria Francisca Pinheiro. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *et. al.* **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 293-302.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1994.
- RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 12, v. 5, p. 07-21, mai/ago. 1991
- RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- RISTOFF, Dilvo I. Construindo o campo e a crítica: o debate. In: FREITAS, Luiz Carlos de. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002. p. 120-122.
- ROCHA, Enivaldo Carvalho; PEREIRA, Basílio de Bragança. Métodos Automáticos de Previsão para Séries Temporais Multivariadas. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 209, 1997.
- ROUANET, Sergio Paulo. **As Razões do Iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- RUS PEREZ, José Roberto. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, IEE, 1998, p. 65-73.
- _____. (2000). **Avaliação, Impasses e Desafios da Educação Básica**. São Paulo: Annablume.
- RYAN, Katherine E. Serving Public Interests in Educational Accountability: Alternative Approaches to Democratic Evaluation. **American Journal of Evaluation**, v. 25, n. 4, p. 443-460, 2004
- SANTORO, Mirtes Maria T. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Projeto SAEB: articulações entre políticas públicas no âmbito nacional (1988-1998)**. 1998, 251f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 1998.

- SANTOS, Wanderley Guilherme. A Trágica Condição da Política Social. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique. (Org). **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p. 33-63.
- SCHEERENS, Jaap. The Evaluation Culture. **Studies in Educational Evaluation**, Harvard, n. 30, p. 105-124, 2004.
- SCHULTZ, Theodore William. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil - Reformas do Estado e Mudanças na Produção**. Bragança Paulista: EDUSP, 1999.
- SOARES, José Francisco. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin. (Orgs.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 91-117.
- SOUZA, Ezerral Bueno de. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB no contexto das políticas educativas dos anos 90**. 2001. 130f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2001.
- SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**, São Paulo: Prentice Hall, 2005.
- SOUZA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.
- STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios: A promessa não cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura, 2002.
- STUFFEBEAM, Daniel L. An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation. In SCRIVEN, Michel **Evaluation Models**. Boston, 1988.
- SUNG-KWAN YANG, B.A. **Teachers' Perception of Use of Student Performance Information: Technology Acceptance Model**. 2003. Dissertation (Doctor of Philosophy), Presented to the Faculty of the Graduate School of The University of Texas, Austin, 2003.
- VARIAN, Hal R. **Microeconomia: Princípios básicos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- VEBLÉN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa: um estudo econômico das instituições**. Tradução de Olivia Krahenbuhl. Coleção: Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- VIANNA, Heraldo Marelím. **Introdução a avaliação educacional**. São Paulo: IBRASA, 1989.

_____. (2002). Avaliação no Brasil (1960-1990) – registros, considerações e sugestões. In: FREITAS, Luiz Carlos de. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, p. 63-88.

_____. (1995). Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 12, p. 07-24, jul/dez.

_____. (2003). Avaliações Nacionais em Larga Escala: Análises e Propostas. **Textos Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, n. 23, p. 01-40.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954. In ABREU, Marcelo de Paiva. (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p.123-150.

XAVIER, Maria Elizabete; RIBEIRO, Maria Luisa; NORONHA, Olinda Maria. **História da Educação: A escola no Brasil**, São Paulo: FTD, 1994

WAGNER, Robert B. **Accountability in Education: A Philosophical Inquiry**. New York: Routledge, 1989.

WASELFISZ, Julio Jacobo. O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 04, p.65-72, 1991

_____. (1994). Qualidade, Gestão Educacional e Avaliação: Que Sabemos Hoje? In: XAVIER, Antonio Carlos da R. *et. al.* (Org). **Gestão Escolar: desafios e tendências**, Brasília: IPEA, n. 145, p. 293-328.

_____. (1993). Sistemas de Avaliação do Desempenho Escolar e Políticas Públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro: CESGRANRIO, n.1, p.5-22, dez.

WEBER, Max. **Ciência e política duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

Documentos Consultados

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País**. Washington: DAO, jan. 2004.

BARBOSA, Maria Eugênia Ferrão, et al. **Modelos Multiníveis: Relatório Técnico**, Rio de Janeiro: PUC-Rio, dez. 2000a.

_____. (2000b). **Análise Descritiva dos Dados: Relatório Técnico**, Rio de Janeiro: PUC-Rio, dez.

_____. (2000c). **Redução da dimensão da base de dados do SAEB 99: Relatório Técnico**, Rio de Janeiro: PUC-Rio, dez.

BARROS SILVA, Pedro Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Relatório Técnico - A avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a Experiência Brasileira. **Pesquisa: Fortalecimento da Função avaliação nos Países da América do Sul**. Brasília: Ipea – BID, 2002.

BRASIL. CAPES - **Boletim Informativo da CAPES**. Brasília, n. 23, out. 1954.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988.

- BRASIL. INEP. **Seminário: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.** Brasília, mar. 1992a.
- BRASIL. INEP. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB.** Brasília, ago. 1992b.
- BRASIL. INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: Objetivos, Diretrizes, Produtos e Resultados.** Brasília, jun. 1994.
- BRASIL. INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: Objetivos, Diretrizes, Produtos e Resultados.** Orlando Pilati (coord.) e Equipe do Saeb – Série Documental: Avaliação. Brasília, Nº 1, mar. 1995a.
- BRASIL. INEP. **Planejamento Amostral da Segunda Aferição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (1993-1994)** - Série Documental: Avaliação. Brasília, Nº 2, mar. 1995b.
- BRASIL. INEP. **Avaliação do Ensino Público de 1º Grau no Estado do Rio Grande do Norte** - Série Documental: Avaliação. Brasília, Nº 4, mar. 1995c.
- BRASIL. INEP. **Resultados SAEB/95: escalas de proficiência.** Brasília, 2.ed., 1996.
- BRASIL. INEP. **Resultados do SAEB/95: escalas de proficiência.** Brasília, 1998a.
- BRASIL. INEP. **SAEB/95: relatório final.** Brasília, 1998b.
- BRASIL. INEP. **SAEB/97: estudo comparativo dos resultados do SAEB1995/1997.** Brasília, 1998c.
- BRASIL. INEP. **Bases para um ensino de qualidade.** Brasília, 1998d.
- BRASIL. INEP. **SAEB 97: Primeiros Resultados.** Brasília, 1999a.
- BRASIL. INEP. **Situação da Educação Básica no Brasil.** Brasília, 1999b.
- BRASIL. INEP. **Retrato de Professores/as Cariocas: revelação feita a partir do Relatório do SAEB 1996.** Rio de Janeiro, 1999c.
- BRASIL. INEP. **Resultados do SAEB/99 - dados de contexto, Brasil, regiões e unidades da federação.** Brasília, 2000a.
- BRASIL. INEP. **Resultados do SAEB/99 – Relatório.** Brasília, 2000b.
- BRASIL. INEP. **Relatório SAEB 1999 - Níveis de Desempenho de Língua Portuguesa e Matemática.** Brasília, dez. 2000c.
- BRASIL. INEP. **Informe de resultados comparativos do SAEB 1995, 1997 e 1999,** Brasília, 2000d.
- BRASIL. INEP. **Educação para todos: avaliação da década.** Brasília, 2000e.
- BRASIL. INEP. **Avaliação na Educação Básica (1990-1998) – Série Estado do Conhecimento,** Brasília, n. 4, 2001a.
- BRASIL. INEP. **SAEB 2001: novas perspectivas.** Brasília, dez. 2001b.
- BRASIL. INEP. **Relatório Nacional 2001 - SAEB.** Brasília, out. 2002a.
- BRASIL. INEP. **Relatório SAEB 2001 - Língua Portuguesa.** Brasília, v.1, n.1, dez. 2002b.

- BRASIL. INEP. **Relatório SAEB 2001** - Matemática. Brasília, v.1, n.1, dez. 2002c.
- BRASIL. INEP. **Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM**: documento básico 2002. Brasília, 2002d.
- BRASIL. INEP. **Exame Nacional de Cursos - Provão 2002**: relatório-síntese, resumo técnico. Brasília, 2002e.
- BRASIL. INEP. **Educação no Brasil 1995-2001**. Brasília, 2002f.
- BRASIL. INEP. **Qualidade da Educação**: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental. Brasília, dez. 2003a.
- BRASIL. INEP. **Qualidade da Educação**: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do ensino fundamental. Brasília, dez. 2003b.
- BRASIL. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília, 2003c.
- BRASIL. INEP. **A Educação no Brasil na década de 90**: 1991-2000. Brasília, 2003d.
- BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF n. 248, 23 dez. 1996.
- BRASIL. MEC. **Programa Educação Básica para o Nordeste**: Documento Básico. Brasília, 1986.
- BRASIL. SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças. **Orçamento da União**. Brasília, 1988-2002.
- BRASIL. SOF - Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal**. Brasília, v. 1, n. 1, 2003.
- CESOP – **Catálogo da Coleção Estudos Socioeconômicos e Culturais em Educação Básica e Superior**: Sub-coleção - Saeb Relatório de Pesquisa, Campinas, 2002.
- CNTE – **As relações entre a escola, a vida e a qualidade de ensino**: relatório técnico. Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, Brasília, 2001.
- LAROS, Jacob A.; PASQUALI, Luiz; RODRIGUES, Margarida M.M. **Análise da Unidimensionalidade das Provas do SAEB**: Relatório Técnico, Brasília: UNB, ago. 2000.
- OECD. **Indicators on Internationalisation and Trade of Post-secondary Education**. Washington, 2002.
- PNUD. INEP. **Convênio BRA 90/002**, 1990, mimeo.
- PREAL. **Como os Sistemas Nacionais de Avaliação Educativa da América Latina Apresentam seus Resultados?** (Versão Resumida), Brasília, nº 22, maio 2003.
- SOARES, José Francisco. **Fatores Explicativos do Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática**: A evidência do SAEB/99. Relatório Técnico, Minas Gerais: UFMG, 2000.

Páginas na Internet

BRASIL. Grupo Banco Mundial. **Institucional.** Disponível em: <www.obancomundial.org>. Acesso em: 19 nov. 2005

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Institucional.** Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2005

BRASIL. Ministério da Educação. **Institucional.** Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 23 set. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Institucional.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 23 set. 2005.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Institucional.** Disponível em: <www.mc.gov.br>. Acesso em: 26 nov. 2005

BRASIL. Ministério do Planejamento. **SOF - Orçamento da União.** Disponível em: <www.mplanejamento.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2005.

CENTRO DE POLÍTICAS SOCIAIS / FGV (Brasil). **Institucional.** Disponível em <www.fgv.br/cps/>. Acesso em: 25 nov. 2005.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (Brasil). **Institucional.** Disponível em: <www.fcc.org.br>. Acesso em: 19 nov. 2005.

FUNDAÇÃO CESGRANRIO (Brasil). **Institucional.** Disponível em: <www.cesgranrio.org.br/inicial.html>. Acesso em: 19 nov. 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (Brasil). **Institucional.** Disponível em <www.fjp.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2005.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (Brasil). **Institucional.** Disponível em <www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2005.

INSTITUTO PAULO FREIRE (Brasil). **Artigos.** Disponível em: <www.paulofreire.org>. Acesso em: 10 nov. 2005.

PLATAFORMA LATTES (Brasil). **Institucional.** Disponível em <lattes.cnpq.br>. Acesso em: 25 nov. 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Institucional.** Disponível em: <www.tcu.gov.br/inicial.html>. Acesso em: 27 dez. 2005.

UNESCO (Brasil). **Institucional.** Disponível em: <www.unesco.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (Brasil). **Monhangaura.** Disponível em: <www.ufac.br>. Acesso em: 12 jan. 2006.

Anexos

Anexo 1

	Tabela 4 Composição Setorial de Projetos do BID							
	1980-1989				1990-2001			
	Milhões US\$	%	#	%	Milhões US\$	%	#	%
Agricultura	328.4	11.7%	8	15.4%	130.8	0.8%	2	2.4%
Educação	218.2	7.8%	4	7.7%	862.0	5.3%	5	6.1%
Ambiente					701.9	4.3%	6	7.3%
Finanças	397.4	14.1%	14	26.9%	3,436.0	1.0%	8	9.8%
Saúde					535.0	3.3%	2	2.4%
Infraestrutura	1,758.8	62.6%	24	46.2%	6,094.7	37.2%	41	50.0%
Transporte	715.5	25.5%	10	19.2%	3,090.5	18.9%	21	25.6%
Urbano					560.6	3.4%	4	4.9%
Outros	715.5	25.5%	10	19.2%	2,529.9	15.5%	17	20.7%
Energia	592.19	21.1%	9	17.3%	818.8	5.0%	9	11.0%
Água e San.	406.61	14.5%	3	5.8%	2,185.4	13.3%	11	13.4%
Geral	44.51		2	3.8%				0.0%
Setor Público					1,083.0	6.6%	8	9.8%
Proteção Social					2,242.0	13.7%	2	2.4%
Desenv. Urbano	107.5	3.8%	2	3.8%	1,285.5	7.9%	8	9.8%
TOTAL	2,810.4	100%	52	100%	16,370.9	100%	82	100%

Reproduzido de (Banco Mundial, 2004)

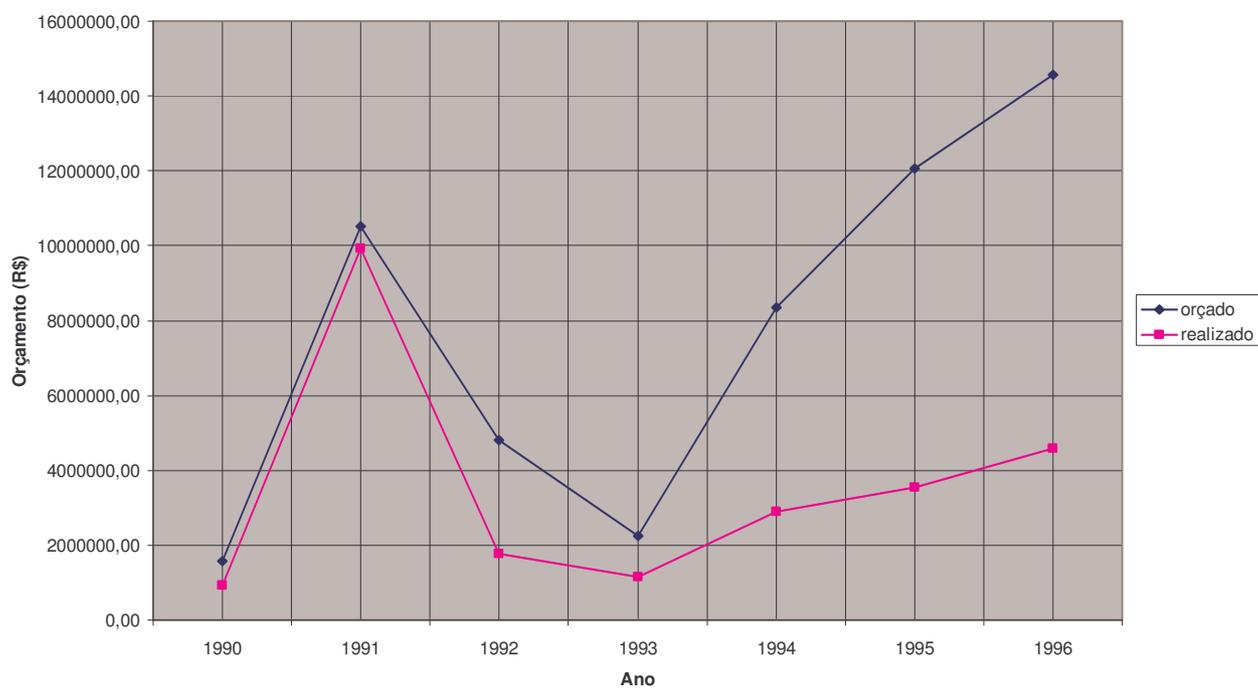
Anexo 2

EDUCAÇÃO				
33750	BR: INNOV BASIC ED	245	26-Jun-91	30-Dec-98
36040	BR NE BASIC EDUC II	212	13-May-93	31-Dec-98
36630	BR NE BASIC EDUC III	206.6	23-Nov-93	31-Dec-99
37330	BR- MINAS GERAIS BASIC EDU.	150	17-May-94	28-Jun-02
37660	BR- PARANA BASIC EDUC	96	28-Jun-94	31-Dec-01
42660	BR- SC. & TECH 3	155	18-Dec-97	31-Dec-02
43110	BR- FUNDESCOLA I	62.5	2-Apr-98	30-Jun-01
44870	BR- FUNDESCOLA 2	202.03	8-Jun-99	31-Dec-04
45920	BR- BA BASIC EDU PROJECT (PHASE I)	69.6	20-Dec-00	30-Jun-03
45910	BR- CEARA BASIC EDUCATION	90	20-Dec-00	30-Jun-06

Reproduzido de (Banco Mundial, 2004)

Anexo 3

Orçamento Inep



Fonte: Orçamento da União

Orçamento Inep



Fonte: Orçamento da União

Anexo 4

Despesas correntes (administrativas)	graf1										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2002
orçado	480988,20	4108998,40	1302508,00	1575276,36	5734038,63	8519412,42	7346741,32	15364799,08	9584444,16	15919234,97	13684985,93
realizado	218350,11	858082,09	271836,50	494518,46	943371,98	1209518,56	672213,92	6417198,69	3929609,70	6898814,07	4936109,16

Apoio a pesquisas educacionais	graf2										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2002
orçado	746428,10	5002186,80	2441348,50	316954,64	975941,25	1139221,91	2987036,88			818204,30	663577,60
realizado	418677,00	7493289,99	641625,57	304349,79	858657,07	492790,49	1671522,31			354194,30	663577,60

Informações e publicações	graf3										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2002
orçado	355334,10	1408733,00	967284,50	289362,33	1563117,59	1663223,40	4229644,22			22396216,00	18163712,00
realizado	288658,60	1581757,13	750621,75	300135,27	1030540,41	1364672,11	2230648,56			22281706,07	17244078,75

Avaliação	graf4							graf5				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2002	
orçado	0,00	0,00	102446,00	72072,00	76954,32	742798,80	0,00	orçado	40099172,18	32910939,00	126558727,50	140824445,80
realizado	0,00	0,00	101072,00	62157,24	61334,20	489030,74	0,00	realizado	35810064,80	42609284,94	128195058,80	130447687,80

Orçamento Inep	graf6							graf7				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2002	
orçado	1582750,40	10519918,20	4813587,00	2253665,33	8350051,79	12064656,53	14563422,42	orçado	55463971,26	42495383,16	165692382,77	173336721,33
realizado	925685,71	9933129,21	1765155,82	1161160,76	2893903,66	3556011,90	4574384,79	realizado	42227263,49	46538894,64	157729773,24	153291453,31

Fonte: Orçamento da União

Anexo 5

GASTO EM EDUCAÇÃO
Tabela 8.1 – Gasto Público Médio em Educação por Aluno segundo o Nível de Ensino – Brasil e Regiões Geográficas – 1995/1998

Regiões Geográficas e Nível de Ensino	1995	1997	1998
<small>(Em R\$ 1.000)</small>			
Brasil			
Educação Infantil	557	733	877
Ensino Fundamental	480	542	688
Ensino Médio	682	670	701
Educação Superior	7.321	9.399	9.789
Norte			
Educação Infantil	285	509	622
Ensino Fundamental	302	423	584
Ensino Médio	499	550	639
Educação Superior	6.571	5.690	6.039
Nordeste			
Educação Infantil	276	393	516
Ensino Fundamental	278	351	465
Ensino Médio	502	552	597
Educação Superior	5.230	6.982	7.549
Sudeste			
Educação Infantil	953	1.181	1.263
Ensino Fundamental	608	689	800
Ensino Médio	780	726	732
Educação Superior	7.423	12.193	12.874
Sul			
Educação Infantil	657	624	764
Ensino Fundamental	535	612	750
Ensino Médio	591	630	689
Educação Superior	5.745	5.992	6.216
Centro-Oeste			
Educação Infantil	643	698	813
Ensino Fundamental	457	638	839
Ensino Médio	808	798	850
Educação Superior	6.843	7.502	8.654

Fonte: Ipea/Disoc

Nota: Não inclui os gastos com inativos e pensionistas.

Reproduzido de (BRASIL. INEP, 2003d)

Anexo 6

GASTO EM EDUCAÇÃO
Tabela 8.2 – Gasto Público Total em Educação em relação ao PIB (%) e em Relação ao Gasto Público Total (%) – Brasil e Regiões Geográficas – 1995/1998

Regiões Geográficas	1995	1997	1998
Brasil			
Em relação ao PIB (%)	5,1	4,7	5,2
Em relação ao Gasto Público Total (%)	14,8	12,0	12,3
Norte			
Em relação ao PIB (%)	5,7	6,2	7,2
Em relação ao Gasto Público Total (%)	17,7	19,5	19,6
Nordeste			
Em relação ao PIB (%)	6,8	6,9	8,1
Em relação ao Gasto Público Total (%)	16,2	18,4	17,5
Sudeste			
Em relação ao PIB (%)	4,1	4,0	4,5
Em relação ao Gasto Público Total (%)	15,2	15,1	15,8
Sul			
Em relação ao PIB (%)	4,4	4,2	4,5
Em relação ao Gasto Público Total (%)	17,0	17,7	15,2
Centro-Oeste			
Em relação ao PIB (%)	3,9	5,4	5,6
Em relação ao Gasto Público Total (%)	18,1	2,6	2,9

Fonte: Ipea/DIsoc

Reproduzido de (BRASIL. INEP, 2003d)

Anexo 7

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – Saeb
Tabela 8.1 – Média e Erro-Padrão do Desempenho do Aluno segundo a Disciplina na 4ª Série do Ensino Fundamental e a Dependência Administrativa da Escola – Brasil e Regiões Geográficas – 1996/1999

Disciplina, Regiões Geográficas, e Dependência Administrativa	1996		1997		1999	
	Média	Erro-Padrão	Média	Erro-Padrão	Média	Erro-Padrão
Língua Portuguesa						
Brasil	188,3	(1,6)	186,5	(1,6)	170,7	(0,9)
Estadual	186,0	(1,7)	183,3	(2,7)	167,3	(1,8)
Municipal	180,3	(2,7)	177,0	(1,4)	164,7	(1,0)
Privada	217,2	(3,9)	224,6	(1,5)	208,9	(1,4)
Norte	172,6	(2,6)	172,0	(1,6)	160,2	(1,0)
Estadual	171,0	(2,7)	169,4	(2,0)	159,0	(1,4)
Municipal	170,2	(3,8)	167,1	(2,6)	154,8	(1,6)
Privada	202,9	(4,7)	210,8	(3,3)	199,6	(2,8)
Nordeste	178,0	(2,6)	177,8	(1,7)	157,5	(0,7)
Estadual	174,8	(2,1)	172,7	(3,1)	154,4	(1,2)
Municipal	160,6	(3,9)	167,8	(1,4)	151,8	(0,9)
Privada	204,1	(4,9)	215,0	(2,7)	191,9	(1,9)
Sudeste	194,9	(2,9)	193,3	(3,3)	179,8	(2,0)
Estadual	190,6	(3,0)	189,8	(5,1)	173,9	(3,6)
Municipal	191,0	(5,4)	183,0	(3,3)	174,7	(2,4)
Privada	236,5	(4,9)	233,2	(2,5)	219,7	(2,7)
Sul	191,4	(3,0)	191,1	(3,0)	179,1	(1,7)
Estadual	191,5	(3,2)	190,9	(6,0)	177,5	(2,2)
Municipal	186,7	(4,5)	183,7	(2,1)	173,6	(2,6)
Privada	229,7	(5,8)	230,9	(4,2)	216,9	(2,5)
Centro-Oeste	193,4	(2,7)	183,1	(1,3)	170,5	(1,2)
Estadual	193,0	(2,7)	180,2	(1,8)	166,9	(1,8)
Municipal	181,7	(2,8)	174,2	(2,1)	165,6	(1,8)
Privada	229,3	(5,2)	220,6	(5,2)	212,6	(2,0)
Matemática						
Brasil	190,6	(1,5)	190,8	(1,2)	181,0	(0,9)
Estadual	188,3	(1,6)	187,0	(1,8)	177,9	(1,7)
Municipal	182,1	(1,9)	181,6	(1,3)	175,0	(0,9)
Privada	222,2	(5,0)	231,0	(2,0)	217,6	(1,4)
Norte	174,5	(1,7)	174,9	(1,5)	171,3	(1,0)
Estadual	172,8	(1,8)	172,6	(1,8)	170,2	(1,3)
Municipal	172,4	(3,0)	169,1	(3,2)	166,8	(1,5)
Privada	202,2	(6,7)	213,9	(3,3)	205,9	(1,9)
Nordeste	179,5	(2,1)	181,0	(1,6)	168,9	(0,6)
Estadual	174,6	(1,4)	175,5	(2,0)	164,4	(1,0)
Municipal	164,7	(2,7)	170,1	(2,2)	164,3	(0,9)
Privada	205,6	(4,8)	221,6	(3,6)	202,3	(1,5)
Sudeste	198,5	(2,9)	197,7	(2,4)	188,9	(1,9)
Estadual	195,4	(2,7)	193,7	(3,4)	184,1	(3,5)
Municipal	190,5	(3,6)	187,9	(2,3)	183,0	(2,2)
Privada	247,5	(8,0)	239,1	(3,9)	227,6	(2,7)
Sul	192,3	(2,7)	197,1	(2,7)	188,5	(1,4)
Estadual	190,9	(3,6)	195,6	(4,3)	189,2	(1,8)
Municipal	189,1	(3,3)	191,0	(2,4)	181,7	(2,1)
Privada	236,3	(9,3)	235,8	(5,2)	224,5	(2,5)
Centro-Oeste	193,9	(3,3)	189,2	(2,4)	183,2	(1,1)
Estadual	191,1	(2,4)	184,8	(3,6)	178,8	(1,9)
Municipal	184,4	(3,2)	181,5	(4,0)	179,1	(1,3)
Privada	237,1	(6,8)	231,5	(5,7)	220,5	(1,7)

Reproduzido de (BRASIL. INEP, 2003d)

Anexo 8

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – Saeb
Tabela 8.2 – Média e Erro-Padrão do Desempenho do Aluno segundo a Disciplina na 8ª Série do Ensino Fundamental e a Dependência Administrativa da Escola – Brasil e Regiões Geográficas – 1996/1999

Disciplina, Regiões Geográficas e Dependência Administrativa	1996		1997		1999	
	Média	Erro-Padrão	Média	Erro-Padrão	Média	Erro-Padrão
Língua Portuguesa						
Brasil	255,1	(1,4)	250,0	(2,0)	232,9	(1,0)
Estadual	252,0	(1,5)	243,7	(2,8)	226,5	(1,3)
Municipal	245,6	(3,8)	241,7	(2,7)	230,4	(1,3)
Privada	283,0	(3,0)	286,5	(2,0)	270,6	(1,2)
Norte	241,0	(4,1)	241,8	(1,7)	226,3	(1,2)
Estadual	233,6	(2,0)	237,8	(2,2)	223,4	(1,4)
Municipal	229,5	(5,0)	239,6	(3,3)	222,6	(2,5)
Privada	278,1	(3,1)	268,4	(3,5)	256,4	(2,3)
Nordeste	230,4	(2,1)	241,2	(2,5)	224,5	(1,0)
Estadual	226,3	(2,0)	235,3	(4,1)	219,6	(1,5)
Municipal	216,3	(3,5)	223,2	(3,0)	215,2	(1,7)
Privada	258,5	(5,1)	277,5	(3,0)	256,9	(1,6)
Sudeste	266,8	(2,3)	251,5	(3,7)	235,3	(1,8)
Estadual	262,3	(2,5)	243,0	(5,0)	226,5	(2,3)
Municipal	263,4	(4,5)	251,0	(4,8)	237,7	(2,2)
Privada	294,3	(4,0)	292,0	(3,8)	278,3	(2,2)
Sul	261,9	(2,8)	259,3	(5,2)	239,3	(2,2)
Estadual	255,1	(3,3)	254,3	(6,8)	233,1	(2,9)
Municipal	269,3	(5,5)	256,5	(4,2)	245,4	(1,8)
Privada	291,7	(3,2)	293,4	(2,3)	277,3	(1,8)
Centro-Oeste	255,5	(4,0)	254,0	(2,5)	235,7	(1,3)
Estadual	250,3	(3,4)	250,3	(3,3)	231,6	(1,6)
Municipal	272,4	(11,4)	235,5	(5,0)	228,4	(2,6)
Privada	279,9	(9,4)	288,2	(2,5)	270,4	(2,4)
Matemática						
Brasil	253,2	(1,9)	250,0	(2,1)	246,4	(1,1)
Estadual	245,3	(1,8)	241,1	(3,3)	239,1	(1,6)
Municipal	242,6	(3,3)	239,3	(2,3)	240,1	(1,1)
Privada	292,8	(4,5)	300,6	(2,7)	293,7	(1,6)
Norte	238,3	(3,8)	236,2	(1,9)	233,6	(1,3)
Estadual	230,3	(1,5)	231,3	(2,4)	230,6	(1,6)
Municipal	231,5	(2,4)	232,6	(3,5)	229,2	(2,3)
Privada	277,2	(4,5)	268,6	(3,5)	265,3	(2,5)
Nordeste	231,8	(1,9)	239,6	(2,3)	235,5	(1,1)
Estadual	224,9	(1,7)	228,9	(3,2)	228,3	(1,6)
Municipal	220,8	(2,2)	221,0	(2,5)	225,4	(1,5)
Privada	264,9	(5,2)	289,8	(4,7)	277,9	(1,9)
Sudeste	262,3	(3,4)	252,9	(4,1)	250,1	(2,2)
Estadual	253,7	(3,1)	242,0	(5,3)	241,0	(3,1)
Municipal	254,2	(4,3)	248,6	(3,3)	247,0	(2,0)
Privada	308,6	(5,3)	308,8	(4,5)	302,7	(2,9)
Sul	258,6	(2,5)	259,0	(2,5)	254,8	(1,8)
Estadual	252,8	(2,8)	251,8	(3,1)	247,8	(2,4)
Municipal	252,9	(5,4)	253,3	(8,3)	256,7	(2,1)
Privada	295,2	(7,2)	309,7	(2,7)	303,6	(2,0)
Centro-Oeste	252,7	(4,0)	254,8	(2,8)	248,5	(1,8)
Estadual	244,1	(3,1)	249,6	(3,4)	242,9	(2,3)
Municipal	267,9	(14,2)	234,5	(4,3)	238,7	(2,2)
Privada	293,1	(10,3)	298,5	(3,1)	295,8	(2,9)

Reproduzido de (BRASIL. INEP, 2003d)

Anexo 9

Atualização de Valores até Dezembro/2005 - IGP-DI - (FGV)												
Para corrigir um valor multiplique-o pelo nº (fator) correspondente ao mês e ano que foi cotado no passado. Ex: Para corrigir um principal de Cz\$ 100,00 cruzados em 08/1988, basta multiplicar pelo fator 0,0265												
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1950	-	0.7114	0.7114	0.7286	0.7331	0.7286	0.7243	0.7072	0.6870	0.6679	0.6534	0.6534
1951	0.6429	0.6229	0.6165	0.6011	0.5922	0.5865	0.5922	0.6072	0.6011	0.5981	0.5865	0.5836
1952	0.5725	0.5540	0.5440	0.5440	0.5440	0.5416	0.5391	0.5296	0.5273	0.5296	0.5273	0.5138
1953	0.5073	0.5030	0.4989	0.4848	0.4848	0.4887	0.4809	0.4715	0.4554	0.4486	0.4372	0.4309
1954	0.4218	0.4103	0.3994	0.3916	0.3781	0.3711	0.3665	0.3610	0.3578	0.3495	0.3475	0.3406
1955	0.3349	0.3294	0.3294	0.3267	0.3206	0.3206	0.3206	0.3172	0.3115	0.3044	0.3006	0.2998
1956	0.2991	0.2932	0.2856	0.2816	0.2802	0.2720	0.2642	0.2602	0.2553	0.2469	0.2434	0.2405
1957	0.2400	0.2299	0.2299	0.2303	0.2312	0.2317	0.2317	0.2312	0.2299	0.2303	0.2299	0.2273
1958	0.2243	0.2214	0.2202	0.2170	0.2143	0.2106	0.2102	0.2062	0.2024	0.1964	0.1899	0.1822
1959	0.1802	0.1732	0.1616	0.1592	0.1559	0.1541	0.1524	0.1492	0.1424	0.1388	0.1357	0.1310
1960	0.1293	0.1274	0.1242	0.1224	0.1205	0.1202	0.1196	0.1172	0.1139	0.1095	0.1042	0.1012
1961	0.0991	0.0973	0.0969	0.0949	0.0905	0.0892	0.0878	0.0866	0.0822	0.0789	0.0729	0.0695
1962	0.0671	0.0637	0.0627	0.0616	0.0611	0.0588	0.0570	0.0545	0.0530	0.0519	0.0505	0.0470
1963	0.0442	0.0407	0.0384	0.0364	0.0358	0.0344	0.0328	0.0316	0.0305	0.0289	0.0272	0.0260
1964	0.0246	0.0221	0.0207	0.0193	0.0185	0.0180	0.0172	0.0162	0.0157	0.0152	0.0145	0.0136
1965	0.0128	0.0122	0.0118	0.0112	0.0109	0.0107	0.0106	0.0103	0.0102	0.0100	0.0098	0.0097
1966	0.0095	0.0089	0.0086	0.0084	0.0080	0.0078	0.0077	0.0074	0.0073	0.0071	0.0070	0.0069
1967	0.0069	0.0066	6.4046	6.2605	6.1066	6.0267	5.9787	5.8148	5.7665	5.6804	5.5964	5.5109
1968	5.4810	5.3064	5.1851	5.0797	4.9695	4.8958	4.7677	4.7011	4.6457	4.5623	4.4616	4.3962
1969	4.3677	4.2950	4.2348	4.2126	4.1601	4.1130	4.0258	3.9351	3.8697	3.7861	3.7253	3.6714
1970	3.6609	3.6157	3.5649	3.4979	3.4866	3.4317	3.3576	3.3009	3.2269	3.1639	3.1173	3.0933
1971	3.0696	3.0209	2.9749	2.9169	2.8672	2.8155	2.7527	2.7122	2.6873	2.6492	2.6173	2.5909
1972	2.5694	2.5274	2.4786	2.4392	2.4132	2.3926	2.3672	2.3350	2.3022	2.2767	2.2556	2.2361
1973	2.2203	2.1842	2.1590	2.1285	2.0980	2.0760	2.0568	2.0358	2.0155	1.9949	1.9661	1.9421
1974	1.9216	1.8668	1.8185	1.7400	1.6550	1.5989	1.5678	1.5494	1.5297	1.5048	1.4825	1.4596
1975	1.4282	1.3970	1.3660	1.3448	1.3211	1.2936	1.2654	1.2393	1.2057	1.1785	1.1525	1.1282

1976	1.1041	1.0710	1.0283	0.9917	0.9558	0.9244	0.9003	0.8673	0.8332	0.8055	0.7870	0.7723
1977	0.7549	0.7277	0.7054	0.6773	0.6507	0.6282	0.6161	0.6037	0.5959	0.5856	0.5699	0.5554
1978	0.5440	0.5299	0.5125	0.4961	0.4800	0.4651	0.4488	0.4365	0.4251	0.4145	0.4030	0.3922
1979	0.3863	0.3726	0.3592	0.3396	0.3272	0.3197	0.3091	0.2962	0.2798	0.2598	0.2469	0.2339
1980	0.2180	0.2050	0.1969	0.1844	0.1745	0.1641	0.1553	0.1432	0.1338	0.1271	0.1181	0.1098
1981	0.1036	0.0973	0.0897	0.0835	0.0792	0.0746	0.0714	0.0679	0.0637	0.0606	0.0580	0.0551
1982	0.0531	0.0499	0.0468	0.0436	0.0414	0.0390	0.0361	0.0341	0.0322	0.0310	0.0296	0.0282
1983	0.0266	0.0244	0.0229	0.0208	0.0190	0.0179	0.0159	0.0140	0.0127	0.0113	0.0100	0.0092
1984	0.0086	0.0078	0.0069	0.0063	0.0058	0.0053	0.0049	0.0044	0.0040	0.0036	0.0032	0.0029
1985	0.0026	0.0023	0.0021	0.0019	0.0018	0.0016	0.0015	0.0014	0.0012	0.0011	0.0010	0.0009
1986	0.0008	0.0007	0.5819	0.5514	0.5546	0.5529	0.5500	0.5465	0.5393	0.5335	0.5262	0.5136
1987	0.4775	0.4262	0.3735	0.3248	0.2705	0.2120	0.1684	0.1541	0.1474	0.1365	0.1228	0.1073
1988	0.0926	0.0777	0.0660	0.0559	0.0464	0.0389	0.0322	0.0265	0.0215	0.0171	0.0134	0.0105
1989	0.0081	5.9590	5.3299	5.1137	4.8623	4.3122	3.4017	2.4671	1.8077	1.3012	0.9315	0.6456
1990	0.4322	0.2514	0.1464	0.0808	0.0725	0.0665	0.0610	0.0540	0.0478	0.0428	0.0375	0.0319
1991	0.0274	0.0229	0.0189	0.0176	0.0162	0.0152	0.0138	0.0123	0.0106	0.0091	0.0073	0.0058
1992	0.0047	0.0037	0.0030	0.0025	0.0021	0.0017	0.0014	0.0012	0.0009	0.0007	0.0006	0.0005
1993	0.0004	0.0003	0.0002	0.0002	0.0001	0.0001	0.0001	0.0617	0.0462	0.0337	0.0250	0.0182
1994	0.0134	0.0094	0.0066	0.0046	0.0032	0.0023	4.2609	3.4167	3.3062	3.2558	3.1747	3.0980
1995	3.0806	3.0392	3.0046	2.9511	2.8847	2.8732	2.7998	2.7385	2.7036	2.7332	2.7270	2.6913
1996	2.6839	2.6366	2.6167	2.6110	2.5929	2.5500	2.5193	2.4921	2.4921	2.4888	2.4832	2.4763
1997	2.4547	2.4166	2.4065	2.3788	2.3649	2.3577	2.3414	2.3394	2.3404	2.3267	2.3187	2.2997
1998	2.2839	2.2640	2.2635	2.2582	2.2613	2.2561	2.2499	2.2584	2.2623	2.2628	2.2636	2.2677
1999	2.2456	2.2201	2.1258	2.0846	2.0840	2.0912	2.0701	2.0377	2.0085	1.9794	1.9428	1.8947
2000	1.8717	1.8527	1.8491	1.8457	1.8434	1.8311	1.8143	1.7742	1.7425	1.7306	1.7241	1.7175
2001	1.7045	1.6962	1.6905	1.6770	1.6583	1.6510	1.6273	1.6015	1.5871	1.5811	1.5585	1.5467
2002	1.5440	1.5410	1.5383	1.5366	1.5259	1.5092	1.4834	1.4536	1.4201	1.3835	1.3276	1.2544
2003	1.2214	1.1954	1.1767	1.1575	1.1528	1.1605	1.1687	1.1711	1.1638	1.1517	1.1467	1.1412
2004	1.1344	1.1254	1.1133	1.1030	1.0905	1.0748	1.0611	1.0492	1.0356	1.0306	1.0252	1.0169
2005	1.0116	1.0083	1.0043	0.9944	0.9894	0.9919	0.9963	1.0003	1.0083	1.0096	1.0033	1.0000

Fonte: FGV Elaboração: Divisão de Indicadores e Pesquisas - CORECON-SP