

# AS EXPERIÊNCIAS INICIAIS DE AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA NO BRASIL QUE INFLUENCIARAM O MODELO DO SAEB

## THE INITIAL EXPERIENCES OF STANDARDIZED ASSESSMENT IN BRAZIL THAT INFLUENCED THE SAEB MODEL

Talita Emidio Andrade Soares <sup>1</sup>  
Denilson Junio Marques Soares <sup>2</sup>  
Wagner dos Santos <sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo foi desenvolvido com o objetivo de discutir as experiências iniciais de avaliação estandardizada que decorreram no Brasil e que serviram como base para a implementação do Saeb na década de 1990. Utiliza uma metodologia qualitativa e exploratória, assumindo a pesquisa bibliográfica e o paradigma indiciário como abordagens teórico-metodológicas. Como resultados, evidencia a influência de quatro avaliações no desenho e a implantação do Saeb: Projeto Edurural; Projeto Nordeste; Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública; e o Saep, que são abordados no decorrer do artigo. Sinaliza, também, para a influência de instituições multilaterais internacionais na construção de uma política pública de avaliação no âmbito nacional, decorrente, sobretudo, do aporte financeiro realizado e de suas condicionantes.

**Palavras-chave:** Avaliação Estandardizada. Política de Avaliação Educacional. Sistema de Avaliação da Educação Básica.

**Abstract:** This article was developed with the objective of discussing the initial experiences of standardized evaluation that took place in Brazil and that served as a basis for the implementation of the Saeb in the 1990s. It uses a qualitative and exploratory methodology, assuming bibliographic research and the evidential paradigm as theoretical-methodological approaches. As a result, it shows the influence of four evaluations in the design and implementation of the Saeb: Edurural Project; Northeast Project; Assessment of School Performance of Students from Elementary Schools in the Public Network; and Saep, which are discussed throughout the article. It also points to the influence of international multilateral institutions in the construction of a public evaluation policy at the national level, resulting, above all, from the financial contribution made and its constraints.

**Keywords:** Standardized Tests. Education Assessment Policy. Basic Basic Education Evaluation System.

- 
- 1** Mestra em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0130349523076322>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2692-4941>. E-mail: [talitaeandrade@gmail.com](mailto:talitaeandrade@gmail.com)
  - 2** Mestre em Estatística Aplicada e Biometria pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1813099481556666>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3075-3532>. E-mail: [denilson.marques@ifmg.edu.br](mailto:denilson.marques@ifmg.edu.br)
  - 3** Doutor em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Educação e em Educação Física (Mestrado e Doutorado) e do curso de Licenciatura e Bacharelado em Educação Física da UFES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9611663248753416>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9216-7291>. E-mail: [wagner.santos@ufes.br](mailto:wagner.santos@ufes.br)

## Introdução

Desde o início do século XX, têm-se desenvolvido estudos sobre a avaliação da aprendizagem em diversos países do mundo, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, berços de Edward Lee Thorndike (1874-1949) e Karl Pearson (1857-1936), respectivamente, pioneiros nas pesquisas da área. As contribuições desses autores, segundo Dalben (2008, p. 9), “[...] acarretaram um grande desenvolvimento de testes padronizados para medir as habilidades e aptidões dos alunos”, resultando no incremento da relevância de testes e medidas no campo educacional.

Outro educador pioneiro na temática foi Ralph W. Tyler (1902 - 1994). A ele se atribui a origem do termo “avaliação educacional”, em 1934, concomitante com o surgimento do movimento “educação por objetivos”, cujo princípio era formular metas e verificar se elas eram atingidas. Para ele, a avaliação,

[...] ofereceria elementos para uma crítica fundamentada da instituição, baseada em dados empíricos, e permitiria, ao mesmo tempo, uma discussão sobre a eficiência da sua atuação. A avaliação, ainda de acordo com o pensamento de Tyler, possibilitaria o aprimoramento dos programas, com a eliminação do inoperante e o desenvolvimento daqueles aspectos que se tivessem revelados positivos (VIANNA, 1998, p. 77).

Esses estudos precursores e seus resultados foram introduzidos no Brasil no âmbito da Escola Nova<sup>1</sup> que, centrada no discurso do desenvolvimento de uma educação dita “científica”, fomentou a padronização de medidas para mensurar o grau de conhecimento dos estudantes. Com isso a qualidade da educação passou a ser monitorada por meio da análise dessas medidas (DALBEN, 2008).

Dessa forma, desde a década de 1960, têm-se percebido, no Brasil, iniciativas que demonstram a preocupação com a avaliação de desempenho escolar, bem como o desenvolvimento de avaliações estandardizadas que resultaram, em 1990, na criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Considerando a importância atribuída ao Saeb, que atualmente se configura como o principal instrumento de avaliação diagnóstica da qualidade da educação brasileira, este artigo foi desenvolvido com o objetivo de compreender as experiências iniciais de avaliação estandardizada que decorreram no país e que serviram como base para a implementação do sistema. Para tanto, considerou-se o período compreendido entre 1960 e 1990, momento em que se deram esses primeiros processos avaliativos. O interesse, assim, é responder à seguinte questão: de que modo essas experiências foram utilizadas para subsidiar a criação de um sistema de avaliação em nível nacional?

Para a exposição, além desta introdução e da descrição da metodologia utilizada, este artigo se estrutura em outras cinco seções. Nas duas primeiras, discute acerca do Projeto Nordeste de Educação Básica I (Edurural) e do Projeto Nordeste de Educação Básica II (Projeto Nordeste), respectivamente, que, embora assumissem um caráter regional, ofereceram subsídios para o aperfeiçoamento das pesquisas posteriores. Na terceira e na quarta seções, abarcam-se dois ensaios em âmbito nacional: a Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública e o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep). Este último é assumido como estudo piloto, constituindo-se como a primeira designação do Saeb (HORTA NETO, 2007; FREITAS, 2013; PESTANA, 2016, SOARES, T.; SOARES, D.; SANTOS, 2021). Na quinta e última seção, apresentam-se as considerações finais obtidas.

<sup>1</sup> Movimento pedagógico que surgiu na Inglaterra no século XIX que considerava o aluno em toda a sua singularidade e a escola como instrumento para a edificação da sociedade (ABRÃO, 2006). Suas ideias inspiraram intelectuais promovendo reformas educacionais em todo o mundo. No Brasil, Anísio Teixeira e outros educadores retomaram esse movimento nos anos de 1950 e 1960 (SILVA; FILGUEIRAS; VIEIRA, 2020).

## Metodologia

O presente trabalho adota uma metodologia de natureza qualitativa e do tipo exploratória, assumindo a pesquisa bibliográfica e o paradigma indiciário (GINZBURG, 1989) como abordagens teórico-metodológicas. Utiliza como fontes: as publicações acadêmicas relacionadas com o Saeb; entrevistas jornalísticas com os sujeitos envolvidos no processo; e os documentos governamentais produzidos com o intuito de regulamentar e direcionar as ações dos governos brasileiros em prol das políticas de avaliação da educação básica brasileira, disponibilizadas, na íntegra, na internet.

Desse modo, efetua um levantamento das experiências iniciais de avaliação que serviram como base para o desenho do Saeb, apresentando os princípios que nortearam a sua criação. Para isso, considera o período compreendido entre os anos de 1960 e 1990, momento em que ocorreram os primeiros processos avaliativos aplicados em âmbito nacional. Esses documentos estão descritos a seguir no Quadro 1.

**Quadro 1.** Documentos Normativos

Ano	Documento	Resumo
1959	Lei n°. 3.692, de 15 de dezembro de 1959	Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
1980	Decreto n°. 85.287, de 23 de outubro de 1980	Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural)
1986	Decreto n°. 92.435, 3 de março de 1986	Dispõe sobre a Estrutura Básica da Secretaria Executiva da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)
1986	Lei n°. 7.499, de 25 de junho de 1986	Aprova as diretrizes do Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste da Nova República.

**Fonte:** Elaboração dos autores.

Pretende, assim, buscar “pistas”, “indícios”, “vestígios” (GINZBURG, 1989), na tentativa de entender quais são os interesses defendidos durante a criação do Saeb e suas possíveis implicações para o desenvolvimento da avaliação standardizada no Brasil. Também se esforça na compreensão das condutas não ditas oficialmente podem demonstrar a influência e/ou imposição de organismos multilaterais e outras instâncias no seu processo de origem.

## O Projeto Nordeste de Educação Básica I (Edurural)

O Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural) ou Projeto Nordeste de Educação Básica I, como é intitulado nos documentos do Banco Mundial, foi planejado entre os anos de 1978 e 1979. Esse foi o primeiro empréstimo do Banco Mundial para os anos iniciais do ensino fundamental brasileiro. De acordo com Gatti, Vianna e Davis (1991), o projeto partiu do compromisso dos técnicos das Secretarias de Educação com o Ministério da Educação (MEC), cuja preocupação era a forma como as equipes locais equacionavam a problemática do ensino rural naquela região.

O Edurural foi instituído pelo Decreto n°. 85.287, de 23 de outubro de 1980 (BRASIL, 1980), para executar o acordo<sup>2</sup> firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), uma das agências que integram o Banco Mundial. Conforme o art. 2°, o Edurural objetivava a “[...] expansão das oportunidades educacionais e a melhoria das condições da educação no meio rural do Nordeste, bem como o fortalecimento do processo de planejamento e administrações educacionais” (BRASIL, 1980, p. 21.250).

<sup>2</sup> Refere-se ao contrato MEC/Bird n°1.867/BR/1980 celebrado em 18 de julho de 1980.

Especificamente, os objetivos do Edurural se concentravam em expandir o acesso das crianças da zona rural ao ensino fundamental, para reduzir o “desperdício” de recursos educacionais inerentes à repetição e ao abandono escolar e concentrar recursos suficientes nas áreas desfavorecidas para que conseguisse fazer diferença (HARBISON; HANUSHEK, 1992). Para isso, o programa privilegiava a melhoria do ensino rural por meio de várias ações que deveriam conduzir não só à capacitação pessoal e assistência técnica, como também à produção de material didático (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991).

Dentre os investimentos do Banco Mundial, em concordância com Harbison e Hanushek (1992), destacam-se: a construção e reforma de escolas; o treinamento de professores; o desenvolvimento de currículos especialmente adaptados ao ambiente rural; o fornecimento de livros didáticos e outros materiais de aprendizagem; e o fortalecimento do aparato administrativo da escola municipal por meio de uma nova estrutura institucional.

Além disso, os autores também destacam a injeção de insumos provenientes de outros projetos na região, como: merenda escolar; bonificação salarial e/ou técnicas de aperfeiçoamento ao professor; e o fornecimento de móveis e reabilitação do espaço físico e de livros. É digno de nota que esses insumos variavam de um projeto para outro.

Conforme explicam Gatti, Vianna e Davis (1991), o Banco Mundial arcou com cerca de um terço<sup>3</sup> dos custos do projeto, o que, conseqüentemente, resultou em reformulações e exigências no que dizia respeito à sua execução. Ressalta-se, portanto, que, dentre essas, exigiu-se uma avaliação externa do projeto que fosse capaz de “[...] fornecer subsídios para a definição dos programas de educação rural” (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991, p. 9).

Para sua execução, em conformidade com o art. 8º do referido decreto, o MEC foi autorizado a estabelecer as normas complementares necessárias à implantação e desenvolvimento do programa. Em relação aos estudos e projetos de avaliação do Edurural,<sup>4</sup> enquanto a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura da Universidade Federal do Ceará (UFCE) se encarregou dos aspectos institucionais, a FCC se concentrou naqueles referentes ao rendimento escolar. Dessa forma, segundo Gatti (2013), a avaliação acompanhou toda a implementação e desenvolvimento do programa sob vários aspectos.

A avaliação do Projeto Edurural, considerada um marco na história da avaliação de políticas e programas educacionais (GATTI, 2009), foi um estudo desenvolvido por meio da coleta de dados em 1981, 1983 e 1985. Nesses mesmos anos, de acordo com Gatti (2013), também foram apuradas informações sobre a população avaliada. Por exemplo, características das escolas, a forma de gerenciamento, o corpo docente, as famílias etc.

Ceará, Pernambuco e Piauí compuseram uma amostra aleatória de escolas rurais em que a avaliação foi desenvolvida para que fosse mais tarde aplicada nos demais Estados (GATTI, 1994; VIANNA, 1995; GATTI, 2013). A escolha desses Estados, no caso de Piauí e Pernambuco, deu-se por representarem melhor as características da região; o Ceará, por ser o local da sede da equipe central da pesquisa (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991).

Dessarte, os resultados do ano de 1981 serviram como base para verificar se haveria ou não avanços na aprendizagem escolar dos estudantes em razão dos investimentos na região que ocorreriam nos anos posteriores (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991; HARBISON; HANUSHEK, 1992). Assim, como uma das dimensões da qualidade do ensino, tomou-se o desempenho dos alunos, aferido por testes de Língua Portuguesa e Matemática nas 2ª e 4ª séries do ensino fundamental (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991; HARBISON; HANUSHEK, 1992; GATTI, 1994; VIANNA, 1995).

Paralelamente a tal sistemática, procurou-se também compreender a forma de atuação da escola em seu contexto, respeitando os limites das relações socioeconômico-culturais locais (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991). Dessa forma, optou-se pela elaboração de seis estudos de caso, a fim de verificar as variáveis conjunturais atuantes no processo de ensino-aprendizagem da população avaliada.

O delineamento da amostra para os estudos de caso, de acordo com Gatti, Vianna e Davis

3 De acordo com Harbison e Hanushek (1992), os custos totais foram de US\$92 milhões e US\$32 milhões foram concedidos graças ao empréstimo do Banco Mundial.

4 Nessa época, o Edurural passa a ser reconhecido como um dos programas de mais complexa execução realizados até então na América Latina (BRASIL, 1982).

(1991), foi efetuado em duas etapas. Na primeira, determinou-se o tamanho desejável da amostra total, feita por Estado e por modalidade de programas,<sup>5</sup> chegando ao número de 603 escolas, que correspondia a 6% do universo total. Na segunda, foram selecionadas as escolas dentro de cada Estado. Algumas seriam atendidas especificamente pelo Edurural e outras por outros programas de maneira aleatória.

Como o processo avaliativo visava a oferecer, prioritariamente, subsídios às Secretarias Estaduais, utilizaram-se as seguintes fontes para seleção dos conteúdos:

[...] i) os planos construídos pelas Secretarias e o currículo orientador dos programas desenvolvidos nas escolas das zonas rurais dos Estados da amostra, quando estes existiam; ii) técnicos e pessoal envolvido com os órgãos municipais de ensino; iii) professoras trabalhando na zona rural; e iv) diários de classe, livros adotados nas áreas de Português e Matemática, planos de aula e cadernos dos alunos (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991, p. 11).

Tentava-se, portanto, construir um conjunto de provas adequadas àquela realidade, buscando, assim, maior validade para os dados de rendimento escolar (GATTI, 2013). Por esse motivo, conforme Gatti (1994), os testes foram baseados em um levantamento das atividades curriculares desenvolvidas pelas escolas da região analisada, cujos itens das provas tencionavam avaliar o quão distante as crianças estavam dos conhecimentos tomados como básicos nas duas séries avaliadas. Esperava-se, portanto, que os alunos alcançassem 100% dos acertos ou valores próximos a isso (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991; GATTI, 1994), porém verificou-se que os resultados foram aquém do mínimo esperado.

Os resultados dos seis estudos de caso sobre a atuação das escolas participantes, desenvolvidos pela FCC, revelaram que os alunos apresentavam uma aprendizagem básica bastante prejudicada e segmentada (GATTI, 1994; VIANNA, 1995). O ensino oferecido aos menos favorecidos socioeconomicamente, aparentemente, era mais precário do que se imaginava ou do que as pesquisas podiam demonstrar (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991).

De acordo com Harbison e Hanushek (1992), um fator preocupante era que as escolas, quando disponíveis, não possuíam o necessário para atender às necessidades básicas humanas, como disponibilidade de água e saneamento básico. Ou seja, era comum não apresentarem os atributos mínimos para alcançar um contexto mais próspero.

Durante os anos de atuação do Projeto Edurural, verificou-se que não houve melhorias no desempenho dos alunos, pelo menos não detectável estatisticamente, nem mesmo em sua última avaliação, em 1985, “[...] apesar dos vultosos investimentos em construções, reformas, treinamentos, produção de material didático, etc.” (GATTI, 1994, p. 68).

Em contrapartida, o Edurural possibilitou identificar algumas razões que explicavam o baixo rendimento dos alunos. Dentre elas, podem-se destacar: rotatividade de professores; instabilidade na distribuição de livros, material e merenda escolar; baixos salários; condições precárias das escolas; e as frequências irregulares dos alunos (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991; GATTI, 1994; VIANNA, 1995).

Em conclusão, evidenciou-se a precariedade da qualidade do ensino nas escolas rurais do Nordeste por meio da avaliação estandarizada, considerada uma das características mais importantes do projeto (HARBISON; HANUSHEK, 1992; BANCO MUNDIAL, 1993). Por esse motivo, Harbison e Hanushek (1992) discutem sobre a importância de que a avaliação adequada seja incorporada desde o início aos programas, para verificar se realmente aconteceram mudanças.

Por fim, o Edurural evidenciou a relevância de estudos sobre as informações do nível socioeconômico (NSE) dos estudantes, coletadas durante a atuação do projeto, que revelaram que os antecedentes familiares parecem ter efeitos diretos no desempenho dos alunos, por exemplo, o nível de escolaridade da mãe. Consequentemente, o projeto “[...] representou um exemplo do que se poderia fazer com estudos dessa natureza na direção de propugnar por uma escola mais condizente com as necessidades das populações menos favorecidas socialmente” (GATTI, 2009, p. 10).

<sup>5</sup> De acordo com Gatti, Vianna e Davis (1991) e Harbison e Hanushek (1992), seriam considerados os beneficiados pelos recursos advindos do Edurural e também aqueles que utilizavam insumos provenientes de outros programas.

No final, discutiu-se, portanto, a necessidade de implantação de um projeto que continuasse abarcando a Região Nordeste, o que influenciou as discussões do Projeto Nordeste de Educação Básica II.

## O Projeto Nordeste de Educação Básica II (Projeto Nordeste)

O Projeto Nordeste de Educação Básica II ou Projeto Nordeste, como ficou conhecido, segundo Pereira (2007), foi pensado durante a década de 1980, período em que o regime militar chegava ao fim. O projeto é formulado em meio à crise política, social e econômica enfrentada por todo o país, em especial na Região Nordeste, como revelou o Projeto Edurural (1980-1987).

Como discutido, em razão da precariedade do ensino ofertado pelas escolas rurais da Região Nordeste, passou-se a discutir a necessidade de um plano para o desenvolvimento da região, estabelecendo políticas que atendessem às suas particularidades prioritárias (PEREIRA, 2007). Nesse período, são aprovadas as diretrizes do Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste na Nova República, por meio da Lei n.º 7.499, de 25 de junho de 1986 (BRASIL, 1986b). Um dos objetivos gerais do plano consistia no atendimento das necessidades básicas da população regional por meio de estratégias, como a ampliação e a melhoria dos serviços sociais e a democratização e descentralização do aparelho político-institucional (BRASIL, 1986b).

Tangenciando a educação, destaca-se que a adoção de uma política de educação destinada à ampliação dos direitos sociais “[...] tem por finalidade elevar as aspirações da população por melhores condições de vida, fortalecer a base democrática do país e preparar o indivíduo para o exercício da cidadania” (BRASIL, 1986b, p. 22). Assim, as políticas e linhas de estratégias estabelecidas foram: a universalização da educação básica, propiciando acesso ao ensino de 1º grau; e a expansão e melhoria da qualidade do ensino nos 1º e 2º graus.

Inicialmente, as negociações relacionadas com a educação eram coordenadas pela Secretaria Executiva de Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene),<sup>6</sup> em razão da sua importância para a região. Desse modo, o Decreto n.º 92.435, de 3 de março de 1986 (BRASIL, 1986a), dispôs sobre sua estrutura básica, tendo em vista a execução do Plano do Desenvolvimento do Nordeste.

Desde 1984, o MEC, por sua vez, adentrou-se nas discussões educacionais do projeto, que objetivava a criação de um calendário para a formulação das diretrizes que iriam nortear as propostas para cada Estado, o que, conseqüentemente, criou certo embate com a Sudene (PEREIRA, 2007). Insatisfeito por ocupar uma posição secundária na definição das políticas educacionais, o MEC, aos poucos, vai conquistando espaços na coordenação dos trabalhos, principalmente por ser o responsável pela promoção de discussões sobre o setor educacional (CABRAL NETO, 1997).

Por outro lado, conforme explica Cabral Neto (1997), os secretários estaduais de Educação se apresentaram contrários às diretrizes apresentadas pelo MEC e pelo Banco Mundial, visto que estas os excluía das operações. Desse modo, evidenciou-se que o foco, na verdade, não passava de uma disputa política, uma competição pelo controle das diretrizes educacionais, e não uma mudança significativa na qualidade da educação na região, como o Projeto Nordeste se propunha fazer (PEREIRA, 2007). Diante de tal embate, o Banco Mundial recuou e só retomou a discussão do projeto na década de 1990, sob a responsabilidade do MEC (BANCO MUNDIAL, 1993).

Baseando-se na experiência do Edurural, de acordo com o Banco Mundial (1993), o projeto também preparava uma educação básica do Nordeste, que não só seguia o mesmo desenho, mas também poderia ser desenvolvida com maior amplitude em todos os Estados da região. A estratégia de assistência do Banco Mundial ao Brasil, basicamente, consistia em “[...] apoiar as políticas e os investimentos que promovam o crescimento econômico e o desenvolvimento social e maior estabilidade macroeconômica” (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 2). Assim, o projeto foi desmembrado em duas partes: nacional, perante a responsabilidade do MEC; e estadual, com a participação dos nove Estados nordestinos.

Enfatizando o aumento da eficiência dos gastos públicos, o foco das estratégias se concentrou

<sup>6</sup> A Sudene foi criada pela Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959 (BRASIL, 1959), para fomentar o desenvolvimento na região, sobretudo devido às secas enfrentadas.

no investimento da educação primária, já que, na época, o Brasil se encontrava distante da universalização desse ensino e porque esta possui, de acordo com as diretrizes do Banco Mundial, melhor “retorno social” e maior potencial para aumentar a equidade de oportunidades (BANCO MUNDIAL, 1993, 1996).

Dentre os objetivos assinalados, em nível estadual, no qual o Banco Mundial financiava 97% dos custos do projeto, destacam-se:

[...] i) simplificar as burocracias estaduais de educação e ajudá-los a alcançar uma alocação mais eficiente dos gastos; ii) aumentar o acesso de estudantes primários estaduais e municipais a livros didáticos e outros materiais instrucionais; iii) melhorar as habilidades dos professores estaduais e municipais, a eficácia da sala de aula e as habilidades de gerenciamento dos diretores das escolas; iv) reabilitar e ampliar escolas primárias estaduais e municipais; e v) estimular novas promessas que aproximam-se do ensino primário nos níveis estadual e municipal por meio de um Fundo de Inovações (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 2).

Quanto ao nível federal, no qual o Banco Mundial custeava 3% dos custos, sublinham-se o fortalecimento e a capacidade do MEC para empenhar as principais funções de supervisão e suporte, como: testes padronizados para estudantes; planejamento, política e estabelecimento de normas; e transferências financeiras para igualar os gastos com educação nos Estados (BANCO MUNDIAL, 1993). Logo, fez-se encargo do MEC conduzir uma avaliação do progresso da educação de cada Estado.

Com a visita da equipe do Banco Mundial ao Brasil, em 1988, para discussão do projeto, o MEC precisou apresentar uma proposta de avaliação. Para isso, reuniu-se uma equipe da Secretaria Nacional de Educação Básica (Seneb) com o apoio do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (Ilica). O Ilica é uma organização internacional que oferece suporte aos países-membros para alcançar o desenvolvimento agrícola e o bem-estar rural. Além da sua aproximação com a região de abrangência do projeto, para o Banco Mundial, o setor agrícola era considerado um dos fatores para conter o crescimento da pobreza (FONSECA, 1996). Isso explica a participação do Ilica no projeto.

Nessa época, o professor Júlio Jacobo Waiselfisz ocupava um cargo no Ilica que tinha convênio com o MEC. Por esse motivo, o Projeto Nordeste contou com a cooperação e consultoria do professor, que desenvolveu a metodologia de avaliação (PESTANA, 1992; WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016).

A proposta de avaliação, de acordo com a entrevista do professor Waiselfisz, concedida ao renomado pesquisador João Luiz Horta Neto, diferentemente do projeto Edurural, não utilizava o desenho experimental, nem quase experimental e nem pré-teste ou pós-teste (WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016). Considerava o planejamento de maneira integral, envolvendo diagnóstico, execução e avaliação, ações que, segundo Waiselfisz, não poderiam existir separadas.

Nessa entrevista, Waiselfisz afirma que não acreditava na eficiência da montagem de projetos, método utilizado pelo Banco Mundial, cujas análises consideravam as escolas beneficiadas e o grupo de escolas que não recebia tais benefícios. Para ele, a intervenção era necessária no sistema educacional como um todo, com um propósito maior de avaliar a educação (WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016). Desse modo, a proposta apresentada era tão abrangente que, segundo Pestana (1992), que na época era gerente de avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – autarquia federal do MEC – a Seneb decidiu aplicá-la em todo o Brasil. Esse também era o desejo de Waiselfisz.

Segundo o entrevistado, foram Júlio Correia<sup>7</sup> e Madalena Rodrigues dos Santos<sup>8</sup> que colocaram em prática a ideia de discutir a avaliação em nível nacional. Os dois já haviam participado da experiência de planejamento participativo e autonomia das escolas que Waiselfisz tinha

<sup>7</sup> Secretário adjunto da Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Grau (Seps) do MEC que mais tarde se tornou reitor da Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe).

<sup>8</sup> Chefe de Gabinete da Seps e que anos depois passou a trabalhar no Bird.

implantado em Pernambuco. Ambos não só acreditavam nessas ideias, como também eram contrários aos métodos do Banco Mundial de avaliar somente o projeto (WAISELFSZ; HORTA NETO, 2016).

Em conclusão, a proposta de avaliação ocasionou a montagem do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep) que, por sua vez, se baseou em uma pesquisa intitulada como Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública.

## **A Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública**

O final da década de 1980, como discutido, foi marcado por várias discussões a respeito dos problemas enfrentados pelos sistemas educacionais que, segundo Gatti (2009), atingiu seu ápice devido ao debate público sobre as informações reveladas pelos indicadores, que evidenciaram as altas taxas de repetência e de evasão escolar. Dentre as discussões da época, conforme a autora, destaca-se o questionamento sobre a inexistência de dados sobre o rendimento escolar dos alunos em nível de sistema.

Nesse contexto, para Gatti (2013), em uma viagem aos EUA, o ministro interino da Educação, Aluísio Guimarães Sotero, foi apresentado a *National Bureau of Education* (NBE) – a Secretaria Nacional de Educação do Governo Estadunidense. Essa unidade era responsável pela coleta de informações educacionais do país. Por isso, era seu dever gerenciar as avaliações educacionais e divulgar seus resultados para a sociedade. O NBE, conforme a autora, apresentava uma estrutura descentralizada, na qual realizava diversas formas de acompanhamento e monitoramento. Para isso, utilizavam-se de instituições especializadas em avaliação ou de especialistas de universidades.

Partindo dessa realidade americana, o ministro passou a avaliar se seria viável ao MEC atuar de forma semelhante com relação à educação básica no Brasil. Dessa forma, no início do ano de 1987, convocou os pesquisadores da FCC para discutir tal possibilidade (GATTI, 2013).

Dentre os pesquisadores participantes dessa reunião, ainda segundo Gatti (2013), encontravam-se Heraldo Marelim Vianna e Bernadete Gatti, que discutiram a possibilidade da realização de estudos que viabilizassem uma avaliação de desempenho escolar das redes educacionais de ensino brasileiras. Dentre as pautas da reunião, a autora destaca as finalidades e o papel da avaliação, bem como a experiência já acumulada pelo país e a *expertise* quanto à logística de implantação de um sistema de tal natureza.

Algumas sugestões foram levantadas e, apesar da troca de ministro em que Hugo Napoleão do Rego Neto assumiu o MEC, mantiveram-se as preocupações discutidas. Diante disso, “[...] optou-se pelo desenvolvimento de estudos exploratórios para analisar-se a viabilidade prática de um sistema de avaliação de redes escolares, formas de construção das provas e quais referenciais curriculares seriam adotados” (GATTI, 2013, p. 51), uma vez que não existia um currículo único nacional. A ideia, portanto, consistia em fundamentar uma avaliação diagnóstica.

No final do ano de 1987, por meio do Inep, o MEC deu início a um amplo programa de avaliação do rendimento dos alunos de escolas de 1º grau da rede pública em toda a extensão do território brasileiro (VIANNA, 1989b; GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991; GATTI, 1994; VIANNA, 1995; GATTI, 2009). A autora Gatti (2009) salienta que, com a elaboração da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), houve a possibilidade da instituição de uma nova estrutura política, indicando, inclusive, a necessidade de mudança na atuação do MEC em relação ao ensino fundamental e médio. Pretendia-se, portanto, que esse viesse “[...] a ter um papel orientador e um papel avaliador como referência para políticas e avanços na área da educação básica” (GATTI, 2009, p. 11).

O projeto de pesquisa, conforme Vianna (1989b), surgiu também devido à sugestão do então ministro Hugo Napoleão, que almejava a criação de um programa externo de avaliação do 1º grau que subsidiasse as Secretarias Estaduais de Educação com informações a respeito dos problemas de aprendizagem escolar. Por outro lado, indiretamente, pretendia-se também um maior envolvimento das Secretarias com o processo de avaliação em todo o sistema (VIANNA, 1989b; GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991; GATTI, 1994; VIANNA, 1995). Assim, com o apoio das Secretarias

Estaduais, estabeleceu-se um convênio entre elas e o MEC para a realização da pesquisa.

Para o desenho da avaliação e implementação no território nacional, de acordo com Gatti, Vianna e Davis (1991), o MEC solicitou a colaboração da FCC, que, devido à complexidade, exigiu um desdobramento em três fases distintas: um estudo de caráter experimental envolvendo 10 cidades (capitais de Estados do país); um estudo de 20 cidades; e um estudo de 39 cidades. Ao final, no conjunto, foram avaliados 27.455 alunos de 238 escolas em 69 cidades, localizadas nos vários Estados existentes durante a época de investigação.

Os objetivos da pesquisa, segundo Vianna (1989b), foram, inicialmente, discutidos com administradores escolares e professores do 1º grau, com o intuito de particularizar a área de investigação e estabelecer os procedimentos para o tratamento e análise dos dados. Procurou-se, portanto, uma definição de objetivos que não só atendessem às Secretarias, mas também fornecessem aos especialistas em currículo elementos para reflexão; e aos professores, dados que complementassem aqueles obtidos em suas próprias avaliações (VIANNA, 1989b).

Diante disso, a pesquisa Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública possuía os seguintes objetivos:

[...] a) identificar, na diversidade do quadro educacional brasileiro, os pontos curriculares mais críticos, que deveriam merecer consideração de professores e administradores, a fim de solucionar problemas de aprendizagem que criam dificuldades ao longo do processo instrucional; b) verificar o desempenho dos alunos de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries em determinados aspectos cognitivos que seriam, na opinião de professores militantes, fundamentais à aprendizagem, no currículo da escola de 1º grau; e c) fornecer subsídios para os professores atuarem no seu dia-a-dia, recuperando os alunos, ao longo do processo, em suas possíveis deficiências (VIANNA, 1989b, p. 6).

À vista disso, por meio do duplo aspecto da avaliação (interno e externo), de acordo com Vianna e Gatti (1988), pretendia-se ir à busca de elementos qualitativos e quantitativos que possibilitassem o processo de tomada de decisões e que, conseqüentemente, levariam ao aperfeiçoamento do processo institucional.

Desse modo, enquanto a avaliação interna estava relacionada com a eficiência do microsistema (escola), a avaliação externa buscava o conhecimento do sistema educacional como um todo, contribuindo, inclusive, para a definição de novas políticas educacionais. Além disso, os autores destacam que:

[...] as diferentes formas de avaliação - interna e externa - não se revestem de um caráter de julgamento, não visam à condenação do aluno, do professor, da escola e nem a culpabilização do sistema, mas sim a identificação de pontos críticos que precisam ser repensados e redefinidos, possibilitando, assim, que novas orientações sejam impressas ao processo de ensino/aprendizagem (VIANNA; GATTI, 1988, p. 6).

Posto isso, conforme explicam Vianna e Gatti (1988), a avaliação deveria ser tratada não só como uma possibilidade de acompanhar a aprendizagem do aluno, mas também permitir um diálogo entre alunos, professores, familiares e administradores escolares, conduzindo à melhoria da qualidade do ensino.

Ademais, a premissa básica da pesquisa, segundo os autores, consistia no entendimento de que a escola era responsável pela transmissão de um conhecimento mínimo cultural comum, envolvendo saberes e habilidades que todos os indivíduos tinham o direito de possuir. Por esse motivo, o conhecimento mínimo deveria ser assegurado, pois “[...] é indispensável ao exercício dos

direitos do homem e do cidadão” (VIANNA; GATTI, 1988, p. 6).

A primeira fase da Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública, um estudo envolvendo dez cidades,<sup>9</sup> foi uma aplicação experimental para “[...] verificar a viabilidade do processo, como as administrações e as escolas receberiam esse tipo de avaliação, se as provas seriam adequadas, etc.” (GATTI, 2009, p.11). De acordo com Vianna e Gatti (1988), também foram coletadas informações sobre as características das escolas e de seus estudantes. Esses dados passaram a ser úteis na compreensão dos resultados alcançados.

Com a primeira fase aplicada, expandiu-se para a segunda em um estudo envolvendo 20 cidades<sup>10</sup> que, segundo Vianna (1989a), objetivava a coleta de novos dados para uma possível intervenção eficiente de professores e administradores na realidade educacional.

Nessa fase, é importante destacar que houve um trabalho de revisão de todos os itens utilizados. Além do mais, passou-se a escolher os locais de aplicação da pesquisa, considerando: a existência de uma rede estruturada com todas as séries envolvidas; a representatividade educacional das cidades no conjunto do Estado; o funcionamento das várias séries em diversos turnos; a posição geoeconômica das cidades com um quadro bastante diversificado; o total de alunos participantes da rede de ensino; e a facilidade de acesso para os aplicadores dos instrumentos (VIANNA, 1989a).

Na terceira fase, em um estudo de 39 cidades,<sup>11</sup> que seguiu o formato anterior, várias reflexões se mostraram relevantes sobre esse processo de avaliação. A princípio, desde a fase experimental, já se pôde constatar que a escola estava “falhando” em sua atividade específica que, de acordo com Vianna e Gatti (1988), consistia na transmissão de conhecimentos aos alunos. Aliás, um fator curioso apresentado pelos autores é que normalmente se espera um melhor desempenho dos alunos que conseguem superar a barreira das avaliações escolares ao avançar as séries. Entretanto, isso não ocorreu, o que revelou ser uma particularidade que merecia investigação.

Segundo Vianna (1989a), a rede pública de ensino de 1º grau mostrou ser frequentada, predominantemente, pelos segmentos menos favorecidos da sociedade, circunstância que também afetou o desempenho dos alunos. Além disso, como afirma o autor, eram evidentes as dificuldades enfrentadas pelos alunos para conseguirem acesso à escola e, quando conseguiam, eles se deparavam com a precariedade das condições materiais dos estabelecimentos.

Ao final das avaliações de rendimento escolar, realizadas no período compreendido entre 1988 e 1991, mais uma vez se revelou a precariedade da educação básica brasileira. Assim, ficou evidente a importância da criação de um sistema de avaliação que “[...] informe aos responsáveis pelo ensino/educação os problemas da realidade pedagógica que ocorrem na escola e que se refletem nos diferentes níveis de capacitação cognitiva” (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991, p. 11).

Desse modo, Gatti, Vianna e Davis (1991) apontaram para a necessidade de um esquema de avaliação que considerasse as múltiplas faces do sistema educacional, evitando, dessa maneira, a imposição de modelos que nem sempre são ajustáveis aos seus diversos aspectos, ainda mais considerando os múltiplos contextos em que a realidade educacional brasileira estava imersa. Diante de tal quadro, a avaliação educacional nacional avançou em direção a criação de um Sistema Nacional de Avaliação.

9 Para Vianna e Gatti (1988), as cidades foram: Belém, São Luís, Natal, Recife, Aracaju, Belo Horizonte; Niterói, Florianópolis, Cuiabá e Brasília.

10 De acordo com Vianna (1989a), as cidades foram: Santarém e Castanhal (Pará), Imperatriz e São José do Ribamar (Maranhão), Mossoró e Currais Novos (Rio Grande do Norte), Caruaru e Timbaúba (Pernambuco), Estância e Itabaiana (Sergipe), Volta Redonda e Campos (Rio de Janeiro), Montes Claros e Barbacena (Minas Gerais), Blumenau e Criciúma (Santa Catarina), Rondonópolis e Sinop (Mato Grosso) e Plano Piloto e Taguatinga (Brasília).

11 Para Vianna (1989b), as cidades participantes foram: Manaus, Tefé e Parintins (Amazonas), Macapá (Amapá), Rio Branco (Acre), Porto Velho (Rondônia), Teresina, Floriano e Parnaíba (Piauí); Fortaleza, Sobral e Crato (Ceará); João Pessoa, Campina Grande e Patos (Paraíba), Maceió, Palmeira dos Índios e Penedo (Alagoas), Salvador, Jacobina e Vitória da Conquista (Bahia), Vitória, Cachoeiro do Itapemirim e Colatina (Espírito Santo), São Paulo, Ribeirão Preto e Marília (São Paulo), Curitiba, Maringá e Cascavel (Paraná), Porto Alegre, Santa Maria e Pelotas (Rio Grande do Sul), Goiânia, Jataí e Ceres (Goiás) e Campo Grande, Ponta Porã e Corumbá (Mato Grosso do Sul).

## O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep)

Um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com a cooperação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para a Sexta Conferência Regional de Ministros da Educação da América Latina e Caribe, apontou, conforme Waiselfisz (1991), que o Brasil possuía a maior taxa de repetência escolar em relação ao ensino de 1º grau e uma elevada taxa de evasão escolar, como já revelavam as pesquisas anteriores.

Para o autor, evidenciou-se, portanto, que a melhoria e a qualidade da educação deveriam ser as prioridades centrais das políticas educacionais, como reconheceu, em 1984, o Comitê da Unesco. Dentre as estratégias propostas para a melhoria, enfatizou-se a busca por informações acerca do desempenho dos sistemas educacionais, para que essas fundamentassem o processo de tomada de decisões das políticas e de estratégias educacionais na tentativa de reverter aquele quadro, como reitera Waiselfisz (1991).

Nesse contexto, o MEC, por intermédio da Seneb, decide ampliar a abrangência proposta pelo Projeto Nordeste, por meio da criação de mecanismos de avaliação da educação que pudessem ser aplicados em todo o território nacional, o que deu origem ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep)<sup>12</sup> – cuja finalidade era o estabelecimento de um sistema de controle dos conteúdos mínimos e dos padrões de qualidade no ensino básico, reforçando os arts. 210 e 214 da Constituição Federal de 1988 (WAISELFISZ, 1991; BRASIL, 1994; BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007).

A proposta de avaliação do Saep, de acordo com Waiselfisz e Horta Neto (2016), embora mais complexa, referenciou-se no *National Assessment of Educational Progress* (Naep) dos EUA. Em comum, havia a aplicação de testes padronizados para os alunos, questionários para professores e gestores, desenvolvidos na tentativa de abranger o maior número possível de fatores contextuais que pudessem explicar as dificuldades dos alunos (WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016).

O surgimento do Saep, em 1988, segundo Horta Neto (2007), foi influenciado por duas experiências pertinentes em avaliação: o Projeto Edurural e a Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública. Esta última serviu como base para o desenvolvimento do instrumento de avaliação utilizado. Ademais, os recursos que garantiram seu desenvolvimento foram obtidos mediante convênio firmado entre o lica e o MEC, do qual Waiselfisz fez parte (WAISELFISZ, 1991; PESTANA, 1992; BRASIL, 1994; HORTA NETO, 2007).

Desse modo, em novembro de 1988, houve uma aplicação piloto nos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o intuito de testar, em situação de campo, a pertinência dos instrumentos e procedimentos que visavam à aplicação nacional no ano seguinte (BRASIL, 1994; BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007; WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016). Essa aplicação, por sua vez, gerou um relatório em que constam: o nome de Waiselfisz como coordenador; as quatro pessoas que integravam a equipe técnica do MEC, entre elas, Maria Inês Pestana; e os cinco consultores responsáveis pelos estudos de custo-aluno, gestão e professor referentes ao teste de desempenho (WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016).

Waiselfisz e Horta Neto (2016) destacam, ainda, que, como a equipe do MEC era composta por poucos membros, era fundamental o trabalho cooperativo das Secretarias de Estados da Educação, como também reforça Vianna (1995). Essa construção do sistema, relativamente em parceria com as Secretarias Estaduais, foi um dos pontos de divergência entre o MEC e o Banco Mundial. Para o banco, o MEC deveria estar à frente das negociações do sistema e repassá-las às demais instâncias governamentais. Por isso, recusou o financiamento para a primeira avaliação nacional (ALTMANN, 2002). Segundo Waiselfisz, o Banco Mundial também não havia concordado em realizar a aplicação piloto. Foi de sua responsabilidade convencer o MEC a efetuar a avaliação por conta própria, já que havia recursos disponíveis (WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016).

No ano seguinte, em 1989, estava prevista a aplicação. Entretanto, devido às dificuldades orçamentárias e à ausência de financiamento, ela foi interrompida (WAISELFISZ; HORTA NETO,

12 Também conhecido como Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (HORTA NETO, 2007; FREITAS, 2013) e como Sistema de Avaliação da Educação Pública (PESTANA, 2016).

2016). Os trabalhos só foram retomados pela Seneb em agosto de 1990, via Projeto BRA/86/002<sup>13</sup> que, por meio dos fundos de empréstimo, foi financiado pelo Banco Mundial, permitindo a primeira avaliação em nível nacional (BRASIL, 1994; COELHO, 2008).

Durante o planejamento das provas do Saep, mais uma vez a definição dos conteúdos mostrou ser um problema a ser enfrentado, já que, até então, segundo Horta Neto (2007), também não havia um currículo único nacional definido e adotado pelas instituições escolares. Para a elaboração de uma proposta comum curricular, semelhante a que foi realizada na Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública, conforme explica o autor, consultou-se uma amostra de professores com o objetivo de identificar os conteúdos que eram desenvolvidos em sala de aula e que auxiliassem na elaboração dos itens que integrariam as avaliações. Além disso, procurou-se identificar os aspectos comuns (foi considerado comum o que aparecia em pelo menos 70% dos Estados) e, por meio de discussões com as equipes técnicas dos Estados, definiram-se os conteúdos que seriam avaliados e os demais instrumentos (questionário para diretores, professores e sobre a escola) (PESTANA, 1998).

Avaliou-se, assim, uma amostra de escolas públicas, tendo também como público-alvo os alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática para todas as séries, mais Ciências e Redação para as duas últimas. A escolha das séries, de acordo com Waiselfisz e Horta Neto (2016), fez-se considerando os estudos até então desenvolvidos (VIANNA; GATTI, 1988; VIANNA, 1989a; VIANNA, 1989b), e a escolha das disciplinas pode ser explicada pela ênfase dada à Língua Vernácula e Matemática pelo próprio Banco Mundial.

A implementação do Saep, segundo Waiselfisz (1991), objetivava o fornecimento de informações e de indicadores sobre a situação e os resultados do sistema público de ensino de 1º grau. Para isso, o sistema foi desenvolvido para responder às seguintes perguntas: até que ponto a gestão educacional está se tornando mais eficiente e democrática? Têm ocorrido mudanças nas condições de trabalho e na competência pedagógica do professor? Até que ponto as políticas adotadas, em nível nacional, estadual e regional, estão realmente facilitando o acesso à escolarização e promovendo a melhoria da qualidade de ensino? (BRASIL, 1994). Diante disso, o sistema embarcou nos seguintes eixos: gestão do campo educacional; valorização do magistério; e universalização, eficiência e qualidade do ensino (WAISELFISZ, 1991; BRASIL, 1994).

Por fim, no ano de 1991, os dados foram processados e seus resultados publicados em 1992, por meio de relatórios. Ainda nesse ano, o Saep passou a se chamar Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), tendo em vista que, futuramente, o sistema poderia se dedicar também à avaliação do segundo grau, em um trabalho conjunto com as Secretarias Estaduais de Educação (BRASIL, 1994). Dessa forma, processaram-se os primeiros dados nacionais, já pelo Saeb – um marco na educação que permitiu ao Governo Federal inteirar-se no tocante à qualidade da educação básica brasileira.

## Considerações Finais

Este artigo destinou-se a discutir o processo histórico que culminou na criação do Saeb, em 1990. Para isso, realizou-se um levantamento das experiências iniciais de avaliações externas, desenvolvidas a partir da década de 1960, que serviu como base para o desenho do sistema.

Quanto ao desenvolvimento dessas avaliações, ficou evidente que não seria possível sem a atuação de fundações de pesquisa em avaliação, com destaque para a FCC, que contribuiu significativamente na formação de pesquisadores educacionais para atuarem na implementação de um sistema nacional de avaliação.

Destaca-se, também, a influência do financiamento de instituições multilaterais internacionais para esse *boom* da avaliação no Brasil, como o Banco Mundial. Afinal, dentre as suas exigências, centrava-se, sobretudo, no uso da avaliação externa como política educacional (GATTI; VIANNA; DAVIS, 1991), sendo essa condicionante uma das dimensões mais importantes para o

<sup>13</sup> Segundo Brasil (1987), o Projeto MEC/PNUD BRA/86/002 tem como responsabilidade fundamental a melhoria do gerenciamento dos sistemas estaduais e territoriais da educação e a capacitação gerencial nos diferentes níveis da administração.

desenvolvimento dos projetos.

Além disso, a eficiência dos gastos públicos mostrou ser uma pauta relevante para o Banco Mundial que, por meio de sua “assistência” técnica e financeira, auxiliaria na alocação de recursos financeiros. No entanto, vários porquês não são explicados na execução dos projetos educacionais brasileiros, financiados pelo órgão. Por exemplo, quem coordenava as transações financeiras? Para onde os recursos eram alocados? O que exatamente era feito com esses recursos?

Quanto as primeiras experiências de avaliação que influenciaram o desenho e a montagem do Saeb, destacam-se: o Projeto Edurural; o Projeto Nordeste; a Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública; e o Saep. Essas, por sua vez, revelaram a inexistência de dados educacionais naquele período, principalmente em nível de sistema, além de se mostrarem influentes nos processos de avaliação posteriores.

O Projeto Nordeste, por exemplo, baseou-se no Projeto Edurural, que não só seguiu o mesmo desenho de avaliação, como também foi desenvolvido com maior amplitude nos Estados da região avaliada. Por meio desse projeto, percebe-se que, desde a década de 1980, havia interesse em avaliar o desempenho dos alunos que cursavam o final de cada ciclo escolar nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, comuns as quatro experiências analisadas.

O Saep, por sua vez, fundamentou-se no Projeto Nordeste, cuja proposta de avaliação resultou na montagem inicial do sistema. Também o sistema teve como base o instrumento de avaliação utilizado pela Avaliação do Rendimento Escolar de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública, além da escolha das séries e disciplinas avaliadas. Conforme evidenciado, essas quatro avaliações se mostraram de grande influência no processo de desenvolvimento do Saeb.

Ressalta-se, ainda, que alguns fatores se revelaram comuns a todas as experiências de avaliação analisadas neste artigo. Primeiro, tem-se o foco dado à educação primária, visto que, no período estudado, o país se encontrava distante da universalização desse ensino. Em segundo, consta a composição das provas referentes às disciplinas avaliadas, que buscavam se adequar à realidade das escolas considerando o que era efetivamente adotado pelo sistema de ensino público. Por último, destaca-se o objetivo de subsidiar as Secretarias Estaduais e municipais de Educação, atendendo aos professores, com informações sobre os problemas de aprendizagem escolar dos seus alunos com vistas à recuperação dos educandos.

Dessarte, entende-se que as experiências iniciais de avaliação se mostraram percursoras para o desenho do Saeb, principalmente para a escolha das séries e disciplinas avaliadas e para a construção do conteúdo. Desse modo, sinalizam-se para outros aspectos que também precisam ser investigados, como o porquê da adoção das disciplinas Língua Portuguesa e Matemática e qual o conteúdo avaliado. Essas questões são importantes para o entendimento do processo de elaboração das Matrizes de Referência do sistema.

Por outro lado, há indícios de uma disputa política para o controle das diretrizes educacionais que merece investigação, uma vez que ficaram evidentes alguns desentendimentos entre as Secretarias (estaduais e municipais) de Educação e o MEC, além da interferência de outras instâncias na configuração do sistema, como o Banco Mundial.

Em estudos futuros, parece-nos, ainda, interessante investigar a efetividade do Saeb ao longo dos seus mais de 30 anos de existência, sobretudo como política de avaliação. Além disso, aponta-se para a necessidade de se desenvolver estudos e pesquisas que possam discutir: como se deu o seu processo de desenvolvimento e institucionalização? Quais as contribuições do sistema para o desenvolvimento educacional brasileiro? Quais as possíveis implicações do uso de seus resultados para a educação?

Por fim, espera-se que este artigo esclareça alguns dos fatores incorporados pelo sistema durante a sua criação, contribuindo como um instrumento de difusão de conhecimentos acerca do Saeb e para a promoção de discussões desse sistema no ambiente escolar e acadêmico.

## Referências

ABRÃO, Jorge Luís Ferreira. As influências da psicanálise na educação brasileira no início do século XX. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 233-240, maio/ago. 2006.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, set./jun. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022002000100005>

BANCO MUNDIAL. **Second Northeast Basic Education Project Brazil**. Banco Mundial, 1993. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/168121468228272836/brazil-second-northeast-basic-education-project>. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 1959. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3692.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 85.287, de 23 de outubro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edu Rural – NE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85287-23-outubro-1980-434719-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste**. Brasília: MEC, 1982. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=27547](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=27547). Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 92.435, 3 de março de 1986. Dispõe sobre a Estrutura Básica da Secretaria Executiva da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 1986a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92435.htm). Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.499, de 25 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste da Nova República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 1986b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7499.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7499.htm). Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema nacional de avaliação da educação básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados**. Brasília, DF: MEC/Inep, 1994.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no Projeto Nordeste: discursos, embates e práticas**. Natal: EDUFRRN, 1997.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, jun./jul. 2008. DOI: <http://doi.org/10.1590/S0104-40362008000200005>

DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. **Avaliação educacional**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, Lúvia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (org.). **O**

**Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez Editora, 1996. p. 229-252.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadette; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos.** Florianópolis: Insular, 2013. p. 70-96.

GATTI, Bernadette; 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. 4, p. 7-26, jul./dez. 1991. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/ae00419912374>

GATTI, Bernadette. A avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 10, p. 67-80, jul./dez. 1994. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/ae01019942320>

GATTI, Bernadette. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo**, Lisboa, n. 9, p. 7-18, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/144>. Acesso em: 26 jun. 2020.

GATTI, Bernadette. Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadette; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos.** Florianópolis: Insular, 2013. p. 47-69.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

HARBISON, Ralph W.; HANUSHEK, Eric A. **Educational performance of the poor: lessons from rural Northeast Brazil.** New York: Oxford University Press, 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/310981468770471105/educational-performance-of-the-poor-lessons-from-rural-northeast-brazil>. Acesso em: 23 jul. 2020.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras mediações até o Saeb de 2005. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 42, n. 5, jan./abr. 2007. DOI: <https://doi.org/10.35362/rie4252398>

PEREIRA, Sandra Márcia Campos. **Projeto Nordeste de Educação Básica e o Fundescola: uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial sobre a qualidade da educação.** 2007. 170 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/101593>. Acesso em: 7 jan. 2022.

PESTANA, Maria Inês. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 5, p. 81-83, jan./jun. 1992. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/ae00519922366>

PESTANA, Maria Inês. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 191, p. 65-73, jan./abr.1998. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.79i191.1044>

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.29i96.%25p>

SILVA, Gustavo Felipe C.; FILGUEIRAS, Juliana M.; VIEIRA, Juliana S. O ginásio “Inconfidência” de Alfenas: vestígios da cultura escolar e do ensino de história. **Educação em Revista**, Belo Horizonte,

v. 36, p. 1-19, fev./jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698219654>

SOARES, Talita Emidio Andrade; SOARES, Denilson Junio Marques; DOS SANTOS, Wagner. Sistema de Avaliação da Educação Básica: revisão sistemática da literatura. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 32, p. e07839-e07839, jul. 2021. DOI: <https://doi.org/10.18222/eaev32.7839>

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: um estudo em 20 cidades. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 19, p. 33-98, jul./nov. 1989a. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/edusel/article/view/2646>. Acesso em: 28 dez. 2021.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: um estudo em 39 cidades. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 20, p. 5-56, jul./nov. 1989b. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/edusel/article/view/2647>. Acesso em: 28 dez. 2021.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 12, p. 7-24, jul./dez. 1995. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eaev01219952297>

VIANNA, Heraldo Marelím. Estudos em avaliação educacional: Tyler, Crombach e Scriven. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 17, p. 73-135, jan./jun. 1998. DOI: <https://doi.org/10.18222/eaev01719982263>

VIANNA, Heraldo Marelím; GATTI, Bernadette. Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 17, p. 5-52, jul./nov. 1988. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/edusel/article/view/2626>. Acesso em: 5 jan. 2022.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo; HORTA NETO, João Luiz. As origens do Saeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 177-193, maio/ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.29i96.2705>

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 4, p. 65-73, jul./nov. 1991. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eaev00419912376>.

Recebido em: 05 de fevereiro de 2022.

Aceito em: 14 de fevereiro de 2022.