

**unesp**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara - SP**

ROSANGELA DE BARROS TOLEDO

**DISCUSSÃO SOBRE UM SISTEMA MUNICIPAL  
DE AVALIAÇÃO COMO DIMENSÃO DE  
APRIMORAMENTO DA GESTÃO  
EDUCACIONAL**



ARARAQUARA – SP  
2019

ROSANGELA DE BARROS TOLEDO

**DISCUSSÃO SOBRE UM SISTEMA MUNICIPAL  
DE AVALIAÇÃO COMO DIMENSÃO DE  
APRIMORAMENTO DA GESTÃO  
EDUCACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional**

**Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes**

**Bolsa: Capes**

ARARAQUARA – SP  
2019

Toledo, Rosangela de Barros

DISCUSSÃO SOBRE UM SISTEMA MUNICIPAL DE AVALIAÇÃO COMO DIMENSÃO DE  
APRIMORAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL

/ Rosangela de Barros Toledo — 2019

153 f.

Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) — Universidade Estadual Paulista "Júlio de  
Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)

Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

1. Avaliação Educacional. 2. Gestão Educacional. 3. Gestão e Política Municipal. 4.  
Política Educacional. 5. Sistema de Avaliação Municipal. I. Título.

# **DISCUSSÃO SOBRE UM SISTEMA MUNICIPAL DE AVALIAÇÃO COMO DIMENSÃO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional**  
**Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes**  
**Bolsa: Capes**

Data da defesa: 26/02/2019

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes**

Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara.

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Ricardo Ricardo Ribeiro**

Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Hélio José dos Santos Souza**

Centro Universitário UNIFAFIBE – Bebedouro

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
**UNESP – Campus de Araraquara**

Àqueles que são pilares da minha vida: meus pais (*in memoriam*), esposo, filhos e netos.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pelo suporte espiritual.

Aos meus pais (*in memoriam*) que me incentivaram aos estudos desde tenra idade e sentiriam orgulho dessa conquista.

Ao meu esposo Luis por apoiar-me incondicionalmente na realização de um sonho que ficara adormecido por vinte e cinco anos e pela capacidade de me trazer paz ao conciliar horas de estudos com a vida familiar e profissional.

Aos meus filhos Ludmila, Leonardo e Luriana que souberam compreender as minhas ausências, confiaram na minha capacidade e propiciaram bom humor a esse processo.

Aos meus netos Helena e Lucca que nasceram após o meu ingresso no mestrado, trazendo alegria e tornando o trabalho de pesquisa muito mais aprazível. Deixo este trabalho a vocês, como exemplo, para nunca desistirem de seus sonhos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes, pelos ensinamentos (acadêmicos e de vida), pela paciência, segurança e confiança trazidos no percurso das disciplinas e na supervisão do trabalho. O amor pela educação transparece em seu olhar e em seus gestos! A você a minha eterna gratidão.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, que ofereceram suporte científico, requisito essencial para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos professores Dr. Ricardo Ribeiro e Dr. Hélio José dos Santos Souza, dos quais me orgulho por terem participado das bancas examinadoras de qualificação e defesa. Vocês são estudiosos, conhecedores do tema desenvolvido na dissertação e trouxeram contribuições importantes para a conclusão do trabalho.

À minha amiga Rejane de Oliveira, que me incentivou a prosseguir a vida acadêmica, permaneceu ao meu lado durante toda a trajetória, compartilhou saberes e experiências.

Aos demais amigos de percurso, em especial a Daniela Arroyo, Thais Vargas e Vanessa Taue, sempre colaborativas, suscitaram rica troca de experiência entre gerações.

À Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro que me propiciou experiência na gestão e forneceu materiais e documentos, sem os quais esta pesquisa se tornaria inviabilizada.

À escola municipal Dr. Augusto Vieira, em nome de seus gestores e amigos professores, da qual extraí as experiências da profissão docente.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001. Meus agradecimentos.

“Produzir e transmitir conhecimentos é uma das funções essenciais, portanto, indescartáveis, de toda instituição educativa. A produção intelectual, as obras do espírito, são bem comum de uma nação e patrimônio da humanidade.”

(DIAS SOBRINHO, 2008, p. 196)

## RESUMO

Nas agendas educacionais mundiais são estabelecidas políticas públicas voltadas às avaliações em larga escala associando-se a essa prática a promoção da qualidade do ensino. Os estudos sobre avaliação externa e indicadores de qualidade são vastos no Brasil, mas no âmbito municipal, os números são incipientes ainda. O objeto de estudo deste trabalho é a avaliação externa municipal, implantada na rede pública de Bebedouro (SP) em 2015. A pesquisa partiu do questionamento: Em que medida a implantação de um sistema de avaliação municipal contribui no processo educativo? Para buscar respostas a essa indagação, o objetivo geral da pesquisa foi discutir o desenvolvimento e a implantação de um sistema municipal de avaliação do desempenho escolar como instrumento de gestão e regulação das políticas públicas educacionais, que se desdobraram em: analisar o processo de implantação do sistema de avaliação escolar municipal de Bebedouro; investigar na implantação de um sistema municipal próprio de avaliação a possibilidade de melhoria nos resultados da escolarização; identificar e discutir se os instrumentos avaliativos empregados nesse sistema contribuíram para ajustes nas ações públicas municipais na área da Educação. Os procedimentos metodológicos destacaram a abordagem teórica, exploratória e qualitativa. Em circunstâncias necessárias foram inseridos dados quantitativos para contextualizar as discussões que envolvem índices, tabelas e dados numéricos relacionados à educação. O trabalho concretizou-se por meio de pesquisa bibliográfica e análise teórica documental exploratória, sendo consideradas três dimensões estruturantes para o referencial teórico: avaliação, gestão e políticas educacionais. Tornou-se possível confrontar os princípios teóricos, a prática avaliativa e as políticas educacionais de um sistema público municipal e essas discussões ensejam contribuir com os sistemas públicos municipais porque mobilizam reflexões, experiências e saberes que poderão oferecer subsídios às redes de ensino a fim de identificar caminhos que permeiam o processo de implantação de um sistema avaliativo próprio. Os resultados da pesquisa mostraram que o sistema implantado se revelou fundamental como dimensão de aprimoramento de gestão e regulação das políticas educacionais do município, possibilitando ações para a correção de rumo, tendo como foco a aprendizagem do aluno.

**Palavras-chave:** Avaliação Educacional. Gestão Educacional. Gestão e Política Municipal. Política Educacional. Sistema de Avaliação Municipal.

## ABSTRACT

In the world educational agendas, public policies are set up for large-scale evaluations, associated with that practice is the promotion of the quality of education. The studies on external evaluation, and on quality indicators, are vast in Brazil, but at the municipal level, the numbers are still incipient. The object of study of this work is the municipal's external evaluation, implemented in the public schools of Bebedouro (SP) in 2015. This research started from the following question: to what extent does the implementation of a municipal evaluation system contribute to the educational process? To search for answers to this question, the aim of this research was to discuss the development and implementation of a municipal school performance evaluation system as an instrument for the management and regulation of educational public policies, which were developed: to analyze the system implementation process of municipal school evaluations of Bebedouro; to investigate, in the implementation of a municipal evaluation system, the possibility of improvement in the results of schooling; to identify and discuss whether the evaluation instruments employed in this system contributed to adjustments in the municipal public actions in the area of Education. The methodological procedures are the theoretical, exploratory and qualitative approaches. In necessary circumstances, quantitative data were inserted to contextualize the discussions involving indexes, tables and numerical data related to Education. The work was carried out through bibliographic research and through exploratory, theoretical, and documentary analysis. Three structuring dimensions were considered for the theoretical reference: evaluation, management and educational policies. It has become possible to confront the theoretical principles, the evaluative practice, and the educational policies of a municipal public system. And, these discussions contribute to the municipal public systems because they mobilize reflections, experiences, and knowledge that may offer subsidies to schools in order to identify paths that permeate the process of implementing a self-evaluation system. The results of the research showed that the implanted system was fundamental for the improvement of management and regulation of the educational policies of the municipality, enabling actions to correct course, focusing on student learning.

**Keywords:** Educational Evaluation. Educational Management. Municipal's Management and Politics. Educational Politics. Municipal Evaluation System.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Nível de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática – Prova Brasil – 5º ano.	62
<b>Figura 2</b>	Inter-relação entre os diferentes tipos de avaliação.	70
<b>Figura 3</b>	Distribuição percentual dos acertos por descritor.	114
<b>Figura 4</b>	Resultado geral da rede na avaliação de Produção de Texto.	125

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Ideb de Bebedouro, Estado de São Paulo (escola pública) e Brasil (municipal).	61
<b>Quadro 2</b>	Número de matrículas do ensino fundamental: 2008-2018.	88
<b>Quadro 3</b>	Descritores avaliados – Língua Portuguesa.	115

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Médias nacionais projetadas para os anos iniciais do ensino Fundamental.	27
<b>Tabela 2</b>	Projeção do Ideb de Bebedouro: anos iniciais do ensino Fundamental.	27
<b>Tabela 3</b>	IDH do município de Bebedouro.	83
<b>Tabela 4</b>	Percentual da taxa de reprovação.	88
<b>Tabela 5</b>	Níveis de proficiência na produção de texto dos alunos do 4º e 5º ano.	128

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAP	Avaliação da Aprendizagem em Processo
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
Audesp	Auditoria Eletrônica de São Paulo
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação.
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
Demec	Departamento Municipal de Educação e Cultura
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FME	Fórum Municipal de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idesp	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUBR	Organização das Nações Unidas do Brasil
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por amostra de Domicílio
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNME	Programa Novo Mais Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
Sademb	Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar do Município de Bebedouro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saresp	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SED	Secretaria Digital Escolar
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEESP	Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
Semeb	Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro
SIM Educação	Sistema de Informações Municipais da Educação
Sinaeb	Sistema Nacional de avaliação da Educação Básica
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	15
<b>2 PLANOS DE EDUCAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS AÇÕES LOCAIS</b>	25
<b>2.1 Plano Nacional de Educação e a Gestão Educacional Municipal</b>	26
<b>2.2 Plano Municipal de Educação frente à necessidade de se criar novos instrumentos de acompanhamento educacional</b>	30
<b>3 POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO – FUNDAMENTOS TEÓRICOS</b>	32
<b>3.1 Direito ao acesso e permanência com qualidade na escolarização básica</b>	33
<b>3.2 Gestão democrática como princípio orientador da educação</b>	36
<b>3.3 Ações político-administrativas de regulação dos sistemas de ensino</b>	39
<b>3.4 Avaliação em larga escala e indicadores: relação com a qualidade da Educação</b>	43
3.4.1 Avaliação como instrumento de gestão	62
<b>4 DISCUSSÃO METODOLÓGICA</b>	71
<b>5 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE AVALIAÇÃO DE BEBEDOURO</b>	79
<b>5.1 Situação Educacional do Município</b>	82
5.1.1 Informações Gerais	82
5.1.2 Informações do Sistema Municipal de Educação	84
<b>5.2 A prática avaliativa anterior ao Sademb</b>	90
<b>5.3 Fatores que motivaram a criação de um sistema próprio de avaliação</b>	94
5.3.1 Exposição de fatores externos	95
5.3.2 Exposição de fatores internos	98
<b>5.4 Processo de criação do Sademb</b>	102
5.4.1 Participação da família nas aplicações das provas	107
5.4.2 Principais problemas detectados em 2015 e soluções apresentadas em 2016	107
5.4.3 Composição das Provas	110
<b>5.5 Avaliação dos alunos público-alvo da educação especial</b>	111
<b>6 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS</b>	113
<b>6.1 Apresentação dos resultados do Sademb aos Profissionais da Educação</b>	114

<b>6.2 Produção de texto: dados revelados</b>	117
6.2.1 Escrita de textos: o que os alunos produziram no Sademb	121
<b>6.3 Ações imediatas após constatação da fragilidade na competência escritora dos alunos</b>	122
<b>6.4 Produção de Texto: desdobramentos a partir dos resultados de 2016</b>	125
6.4.1 Devolução das provas às escolas	128
<b>6.5 Necessidade de se investigar as causas do problema apresentado</b>	130
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	134
<b>REFERÊNCIAS</b>	142

## 1 INTRODUÇÃO

“Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade ao da educação” (AZEVEDO et al., 2010, p. 33). Essas são as primeiras palavras do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, redigidas por um grupo de vinte e seis educadores e intelectuais brasileiros, em 1932. Passados oitenta e sete anos, as palavras ainda soam atuais. E, de todos os problemas educacionais enfrentados no século XXI, um deles será discutido neste trabalho: a avaliação externa<sup>1</sup>.

Nas últimas décadas, surgiram nas agendas educacionais mundiais o estabelecimento de políticas públicas voltadas a avaliações em larga escala associando-se a essa prática a promoção da qualidade do ensino.

Avaliação e qualidade são segmentos indissociáveis, um é complemento do outro. Para desenvolver a qualidade, há necessidade de se avaliar, mas a avaliação também precisa ser avaliada e inovada (BALZAN, 2005, p. 119).

No Brasil, essa tendência não foi diferente e os indicadores têm apresentado panorama desfavorável ao sistema educacional, visto que se acumulam os problemas que não são solucionados. Esse quadro é o resultado de como os gestores e administradores educacionais conduzem as políticas públicas em seus territórios de responsabilidade, haja vista que:

[...] educação é bem público, é bem comum: deve ser promovida com a intenção de beneficiar o conjunto da população, os conhecimentos e a formação devem se realizar na perspectiva dos valores mais caros a uma sociedade democrática e devem ser apropriados democraticamente (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 206).

A educação obrigatória como direito universal é um projeto humanizador inserido no progresso da sociedade e deve ser estendido a todos na medida em que se alicerça nos valores da racionalidade e da democracia, que elevam a condição humana (SACRISTÁN, 2001, p. 57). Desta forma, a escola, vista numa dimensão social, é espaço de inclusão, universalidade, emancipação, equidade e promoção dos direitos.

---

<sup>1</sup> A *avaliação externa*, também chamada de avaliação em larga escala, avalia as redes ou os sistemas de ensino, indo além da sala de aula. Pode ser censitária ou amostral e requer metodologia e instrumentos específicos de análise que possibilitem a manutenção da comparabilidade e confiabilidade dos resultados (CAEd/UFJF, 2018). A *avaliação interna* é a realizada pelo professor e seu universo é a sala de aula. Nessa modalidade, explicitam-se os resultados do processo de ensino e aprendizagem. Acontece intencional e sistematicamente e o professor pode recorrer a diferentes instrumentos avaliativos (CAEd/UFJF, 2018).

No Manifesto de 1932, a educação aparece como uma função social (Azevedo et al., 2010, p. 43). Ela é uma instituição social em que seus objetivos estão explícitos: o de desenvolver as potencialidades dos alunos por meio de conteúdos, que são conhecimentos, habilidades, procedimentos, atitudes e valores, para constituírem-se, assim, cidadãos participativos na sociedade em que vivem (LIBÂNEO, 2001, p. 82).

Nessa conformidade, segundo Dias Sobrinho (2008, p. 103), a avaliação educacional deve ser considerada um patrimônio público, apropriado e exercido “como um instrumento de consolidação da educação como um bem comum”. Assim, segundo o autor, cumpre-se o seu papel científico e social, importante nos processos de produção de conhecimentos, capaz de formar sujeitos com autonomia epistêmica, moral, social e política.

Existe no Brasil uma distribuição desigual de oportunidades educacionais e os saberes e não-saberes dos educandos implicam na qualidade de vida em sociedade. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em dezembro de 2017, apresenta dez competências gerais<sup>2</sup>, que se articulam nas três etapas da educação básica, visando a construção de conhecimentos, o desenvolvimento de habilidades e a formação de atitudes e valores (BRASIL, 2017b). Para tanto, a escola assume papel primordial na transmissão desses conhecimentos e na formação integral do indivíduo a fim de proporcionar-lhe melhor qualidade de vida. Ficou para trás a época em que o principal objeto do capital era a matéria prima ou os bens produzidos pela humanidade. No século XXI, o conhecimento é a mola propulsora para o desenvolvimento da sociedade organizada e, nesse contexto, é preciso saber se cada escola brasileira é capaz de cumprir sua função social.

Para alcançar melhor nível educacional e social, a transformação inicia-se no âmbito pessoal do aluno e gera, assim, melhores condições para o ambiente em que está inserido e, conseqüentemente, proporciona o avanço em todas as esferas federativas. Portanto, investir em cada aluno é atribuir melhores condições ao país.

O Brasil possui um sistema educacional descentralizado, com mais de cinco mil redes de ensino para gerir suas unidades escolares. Muitos municípios possuem rede própria de ensino, com normas complementares ao estado e à união, enquanto outros estão integrados à rede estadual. Apesar da autonomia dos municípios com rede própria, a mesma torna-se regulada pela União ao centralizar a avaliação em larga escala e obter dados educacionais por meio do Ministério da Educação.

---

<sup>2</sup> (BRASIL 2017a, p. 9-10).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tem como principal objetivo realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e fornecer indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. O levantamento de dados serve para produzir informações que, segundo o Inep, subsidiam a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal. Porém, esse sistema avaliativo é abrangente e leva em consideração os aspectos gerais do país que, ao longo dos anos, foi se aperfeiçoando para orientar o sistema educacional nacional e criar, a partir dos resultados, programas e projetos educacionais.

A Prova Brasil, por exemplo, realizada em larga escala em todo território nacional, intenciona revelar dados aos estados e municípios, mas não considera as especificidades regionais, principalmente relacionadas às concepções pedagógicas e ao currículo: “[...] A variação curricular entre escolas, municípios e estados é grande, cabendo perguntar sobre a validade das matrizes adotadas nessas avaliações.” (GATTI, 2012, p. 34).

Busca-se compreender se os dados contribuem e se são suficientes para subsidiar a gestão dos sistemas educativos municipais.

A avaliação não é uma atividade em abstrato, que se realize, como muitas vezes ocorre na prática, ignorando a diversidade dos currículos e a multiplicidade de metodologias de ensino empregadas por professores com diferentes formações [...], além de posicionamentos diversos quanto às suas áreas de atuação (VIANNA 2003, p. 28).

Numa dimensão menor, o mesmo ocorre com o estado de São Paulo, que conta com 645 municípios de sua abrangência e dispõe do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), aplicado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, com a finalidade de produzir um diagnóstico da escolaridade básica paulista e orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional.

Levando-se em consideração que o país dispõe de mecanismos avaliativos e que o mesmo ocorre em vários estados brasileiros, o município, partindo de sua autonomia administrativa, precisa de elementos aprimorados que considerem as suas características e necessidades locais. Por isso, ao falar sobre o propósito do teste, o objetivo do instrumento e a situação concreta em que será utilizado, Vianna (2014, p. 39), salienta que um teste serve “[...]”

para um determinado contexto e para um fim específico, não tendo a mesma utilidade em outros contextos e para outros fins”.

Tendo estes pontos levantados, consideramos que as descobertas encontradas na Prova Brasil não podem ser transportadas de imediato para a realidade local, pois se trata de testes estandardizados, referentes ao propósito educacional do país, cujas informações agregadas mostram-se incompletas ainda para os objetivos educacionais municipais.

Os resultados das avaliações externas no âmbito nacional, estadual ou municipal, contudo, contribuem para redimensionar a proposta pedagógica das unidades escolares, qualificar o planejamento e orientar as ações das secretarias de educação. Barroso (2013, p. 17) acredita que a autonomia dos sistemas favorece a aproximação local para tomadas de decisões com base em suas especificidades a partir da participação dos envolvidos no processo de forma a reduzir a burocracia e desenvolver a criatividade e a inovação pedagógica.

Assim como as relações de ordem econômica, política, cultural, social e educativa estruturam-se em grandes proporções no país, também se expressam no município, espaço que constitui e institui o Estado brasileiro. Esse território organiza-se administrativa e politicamente numa relação mais direta com a população. É espaço de desenvolvimento de diversas ordens e entre elas a educacional, que requer estabelecimento de normas, diretrizes e procedimentos próprios. A Constituição Federal lhe assegura autonomia e lhe dá autenticidade ao torná-lo ente federado, tendo a Lei Orgânica Municipal como seu maior preceito.

Esta pesquisa buscou discutir o processo de implantação de um sistema de avaliação do desempenho escolar dos alunos da rede municipal de Bebedouro (SP), como uma ação estratégica prevista no Plano Municipal de Educação/2015. Abordou ainda como a avaliação está a serviço da gestão educacional e regulação das políticas públicas, vista a regulação “[...] como dinâmica que utiliza todas as referências para avançar dentro dos limites superiores das possibilidades” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 204).

Foi preciso investigar se implantar um sistema de avaliação como novo modo de regulação e aprimoramento da gestão confere melhores resultados educacionais e se detecta as dificuldades e potencialidades dos alunos, as necessidades formativas dos professores e as fragilidades do sistema municipal.

Nesse sentido, o aluno deixa de ser o centro da condição técnica de medir o seu rendimento e o foco passa para o seu entorno, ou seja, o de analisar como e em quais condições está sendo ofertado o suporte necessário para que ocorra a aprendizagem. Vianna (2003; 2014), em seus estudos, destaca a importância de se criar uma cultura avaliativa no Brasil, como política de ação, com caráter de pesquisa considerando a diferença entre medir e avaliar.

Se, segundo o autor, existe necessidade de também se avaliar o contexto onde o aluno está inserido, é preciso refletir sobre quais insumos se oferecem nas escolas públicas e quais seriam necessários para qualificar a prática educativa na formação inicial e em processo dos professores, bem como a sua valorização profissional, o currículo, a infraestrutura das escolas, os equipamentos tecnológicos, a gestão democrática, entre outros.

O histórico educacional mostra que são criados mecanismos desvinculados uns dos outros, com investimentos financeiros, numa sucessiva tentativa de transformação da realidade. Entretanto, essa transformação não se efetiva e à margem desse cenário estão gerações de indivíduos que perderam a oportunidade do acesso a melhores condições sociais, culturais e educacionais, o que leva, muitas vezes, à falta de conhecimentos necessários para inferir na transformação política do país.

Apesar disso tudo, um problema é tido como superado: o acesso da criança à escola. Em 1950, apenas 36% das crianças brasileiras de 7 a 14 anos tinha acesso à escola (GOLDEMBERG, 1993, p. 68) e, segundo PNAD<sup>3</sup> (IBGE, 2018), desde 2016 nessa mesma faixa etária, o acesso é de 99,2%. Considera-se, portanto, que a universalização do ensino esteja praticamente alcançada.

Porém, esse fato coexiste com uma adversidade, que é a distorção idade/série: o percentual acima citado representa a taxa de matrícula líquida, mas se os dados forem analisados por outra perspectiva, enquanto 95,5% das crianças de 6 a 10 anos estão matriculadas na idade recomendada, ocorre atraso nos anos finais do ensino fundamental, quando a taxa cai para 84,4% apenas de adequação idade/série para as crianças de 11 a 14 anos. A distorção intensifica-se ainda mais no ensino médio. Portanto, o direito subjetivo ao acesso está garantido, mas a permanência e as oportunidades educativas ainda aparecem como problemas a se resolver, com obstáculos econômicos, políticos e sociais a serem enfrentados.

A política educacional decenal implantada no Brasil nas últimas décadas tem modificado o cenário da Educação no que diz respeito à organização dos sistemas educacionais. As metas e as estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), se constituem instrumentos regulatórios impostos aos estados e municípios uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece que os planos de educação municipal, estadual e distrital devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE.

---

<sup>3</sup> PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio Contínua; IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Dentre as metas estabelecidas no PNE, destaca-se a meta sete: “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidade, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes metas nacionais para o Ideb [...]”.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb<sup>4</sup> tornou-se um indicador de qualidade que norteia as ações dos sistemas de ensino, bem como serve de parâmetro para os órgãos de controle como o Tribunal de Contas e Ministério Público.

O ato de avaliar para chegar a indicadores é visto de diferentes formas na comunidade acadêmica. Para Dias Sobrinho (2009, p. 135), a avaliação vai muito além do que muitos profissionais da educação que atuam nas escolas públicas pensam a respeito, pois adquire nova abordagem, como sendo “[...] uma produção de sentidos, uma reflexão sobre valores, um questionamento sobre o cumprimento da finalidade essencial da educação, que é a formação integral de cidadãos e profissionais sociais”.

As mudanças demandam novos modos de gestão e de medidas administrativas devido à necessidade de se criar instrumentos de regulação. Ressalte-se que o conceito regulação assume diferentes significados dependendo do contexto e será tratado mais detalhadamente em diversas abordagens do quadro teórico na terceira seção desse trabalho.

Porém, para contextualizar as discussões preliminares acerca da avaliação e de política educativa adotar-se-á o que dispõe Barroso (2005), regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, ou seja, a circunstância como se ajusta a ação a determinadas finalidades.

Vista a regulação como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema, é ela que permite, “[...] através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores” (BARROSO, 2005, p. 728).

A avaliação evolui de instrumentos meramente técnicos para processo educativo. E por ser a avaliação um importante instrumento de gestão e de regulação, a presente pesquisa poderá oferecer subsídios à área educacional a fim de identificar caminhos que permeiam o processo de implantação de um sistema de avaliação de desempenho escolar que leve em consideração a

---

<sup>4</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (INEP).

proposta pedagógica municipal. Machado L. (2007, p. 8), ao discutir a relevância da pesquisa, coloca que:

Na área da educação, pelo menos dois aspectos podem ser identificados de pronto, como relevantes: se a pesquisa, potencialmente, poderá contribuir na formulação da política educacional em suas linhas mais amplas e se poderá influenciar sobre o processo educacional propriamente dito, sobre o que acontece na escola e na sala de aula. Em outras palavras, se a pesquisa poderá fazer avançar o conhecimento sobre a formulação, compreensão e análise da política educacional em todos os níveis do sistema, e seus reflexos nas instâncias em que a educação efetivamente acontece – a escola e a sala de aula.

Para Lemes (2015, p. 140), “Na escolarização, a avaliação se estabelece em processo e, por isso, deve possibilitar a ‘revelação’, no sentido de conhecimento dessa realidade em transformação”. Para dar sentido à avaliação escolar por meio de um sistema municipal é preciso que a avaliação seja um instrumento para tomadas de decisões dos agentes públicos locais. Nesse sentido, o autor faz a seguinte colocação:

Os dados obtidos em quaisquer avaliações são sempre indicadores de alguma coisa ou situação. A busca da compreensão da realidade, visando extrair dela elementos que possibilitem conhecê-la e, com efeito, produzir intervenções que possam qualificá-la, tem sido feita a partir dos estudos desses indicadores. E estes, de acordo com suas diferentes funções, adquirem dimensões mais significativas na elaboração ou definição de políticas públicas que exigem cuidados especiais em sua construção e implementação (LEMES, 2015, p. 146).

Na busca de qualidade educacional é necessário que a avaliação seja relevante, pertinente e equitativa. Dessa forma, diagnosticar, avaliar e executar ações é a fórmula encontrada pela Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro para identificar medidas de qualidade menos sujeitas a erros, que será detalhada nas seções posteriores.

Tendo em vista o universo educacional, mais precisamente a gestão municipal, a discussão em torno do problema se justificou pela busca analítica e conhecimento de uma realidade local que contribua com os agentes públicos municipais ao formular, monitorar e avaliar as políticas educacionais voltadas à avaliação externa. Os resultados poderão auxiliar nas tomadas de decisão ao definir metas, estratégias e correção de rumo de seus sistemas de ensino, permitindo qualificar o processo educacional.

A relevância desses estudos, à luz da ciência, está em contribuir para um acervo maior de trabalhos desenvolvidos por pesquisadores que tratam da avaliação externa municipal e

balizar ações de agentes públicos municipais que pretendem iniciar o processo de implantação de sistemas avaliativos próprios, respeitando suas características e projetos educativos locais. Ao transferir os conhecimentos de uma situação educacional local, este trabalho tenta resgatar o sentido da relevância da pesquisa em educação “[...] de modo a permitir sua aplicabilidade a outros contextos de natureza semelhante” (MACHADO L., 2007, p. 7).

Os objetivos da pesquisa foram assim definidos:

Objetivo geral: discutir o desenvolvimento e a implantação de um sistema de avaliação do desempenho escolar no município de Bebedouro como instrumento de gestão e regulação das políticas públicas educacionais.

Objetivos específicos:

- Analisar o processo de implantação do sistema de avaliação escolar municipal de Bebedouro.

- Investigar na implantação de um sistema municipal próprio de avaliação a possibilidade de melhoria nos resultados da escolarização.

- Identificar e discutir se os instrumentos avaliativos empregados nesse sistema contribuíram para ajustes nas ações públicas municipais na área da Educação.

O objeto de estudo desta pesquisa consistiu na avaliação externa municipal, implantada na rede pública de Bebedouro em 2015, tendo como público-alvo os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Para entender o processo, foi necessário aprofundamento teórico das concepções que balizam os estudos, tais como avaliação, gestão, regulação, políticas públicas, sistema, indicador e qualidade.

Para conferir sentido às respostas que se buscou no campo de política e gestão educacional pública e atender aos objetivos da pesquisa, os procedimentos metodológicos da dissertação destacaram a abordagem teórica, exploratória e qualitativa. Em circunstâncias necessárias, foram inseridos dados quantitativos para contextualizar as discussões que envolvem índices, tabelas e dados numéricos relacionados à educação nacional e municipal.

Não devemos menosprezar a importância dos bancos de dados, do corpo de informações objetivas, das estatísticas, dos estudos quantitativos, que, na realidade, são o ponto de partida para qualquer intervenção qualitativa ou todo procedimento analítico e interpretativo (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 67).

O trabalho se desenvolveu com coleta de dados, por meio de pesquisa bibliográfica e análise teórica exploratória. O interesse pelo tema da avaliação partiu de alguns

questionamentos que se transformaram em um problema: Em que medida a implantação de um sistema de avaliação municipal contribui no processo educativo?

A procura por resposta a esse problema trouxe resultados que podem servir de pesquisa ou até mesmo amostra para os municípios brasileiros. Os estudos científicos sobre avaliação externa e indicadores de qualidade são vastos no Brasil, mas quando se busca por modelos no âmbito municipal, os números mostram-se incipientes ainda.

Os autores Bauer et al. (2015) realizaram estudos voltados à avaliação em larga escala em municípios brasileiros e os resultados revelaram que a prática avaliativa está convergindo cada vez mais para a gestão municipal. Essas revelações contribuem para que se pluralizem pesquisas nesse campo de políticas educacionais.

A fim de organizar a investigação numa sequência lógica de temas, a dissertação está dividida em seis seções. Nesta seção introdutória, apresenta-se uma breve contextualização da pesquisa, envolvendo relato da situação da educação no país, o papel que a avaliação externa ocupa no meio educacional, a importância de se avaliar na esfera local, o problema, os objetivos e a justificativa do trabalho.

Na segunda seção estão expressos os planos decenais de educação, dividindo-se em duas partes. Primeiramente se discute o plano nacional, mais especificamente o cumprimento da meta sete, que prevê o aprendizado adequado na idade certa, e em outra subseção a discussão se atém ao plano municipal, frente à necessidade de se criar novos instrumentos de controle para o cumprimento da meta oito, equivalente à meta sete do PNE; ambas dizem respeito à melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as metas do Ideb.

A terceira seção versa sobre os fundamentos teóricos das políticas públicas num contexto geral, das políticas educacionais e da avaliação. Discute-se o significado de sistema, diferenciando-o enquanto sistema de ensino e sistema de avaliação. Para melhor compreensão dos conceitos e concepções, essa seção foi dividida em três subseções. A primeira diz sobre o direito ao acesso e permanência com qualidade dos alunos na educação básica, contrapondo-se à realidade brasileira. A segunda apresenta as ações político-administrativas de regulação dos sistemas de ensino ao se discutir a decisão de um órgão público municipal em implantar um sistema próprio de avaliação do desempenho escolar dos alunos em sua área de atuação. A última parte dessa seção discorre sobre a avaliação em larga escala e os indicadores de qualidade, o sentido que se dá à avaliação enquanto prática social e a influência da política de avaliação nacional exercida sobre os municípios. Expõe, ainda, os problemas da avaliação em larga escala e os limites para formulação de políticas educacionais municipais. Por fim, discute-se a avaliação enquanto instrumento de gestão e regulação e a compreensão de alguns autores

em relação ao ato de avaliar e de regular, tais como Dupriez e Maroy (2000), Bonniol e Vial (2001), Barroso (2005; 2006; 2013), Dias Sobrinho (2003; 2005; 2008; 2009; 2013).

A quarta seção é dedicada às discussões metodológicas numa abordagem qualitativa. Ela mostra o caminho de como o trabalho de pesquisa foi estruturado e organizado, os passos para concretizar a pesquisa bibliográfica e a análise teórica documental até chegar aos resultados. Partiu-se de um quadro teórico de referência, mas o mesmo foi sendo mais bem delineado ao desenrolar da pesquisa.

A quinta seção trata especificamente da implantação do Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar do Município de Bebedouro (Sademb), iniciando-se por uma breve contextualização da situação educacional do município, com informações gerais da cidade e do sistema municipal. Depois, para situar o leitor, discorre um relato sucinto sobre as experiências avaliativas anteriores ao Sademb, uma de 2002 que se extinguiu no ano subsequente e a outra de 2009 que permanece até o momento, mas com objetivos diferentes ao do Sademb. Relata ainda sobre os fatores extra e intraescolares que motivaram a criação de um sistema próprio de avaliação. Em uma subseção são descritos o processo de criação, os instrumentos legais, os objetivos, bem como os problemas e soluções apresentados. E, por fim, sinteticamente, se apresenta um panorama da avaliação dos alunos público-alvo da educação especial, seu espaço no Sademb e a busca por procedimentos adequados para acompanhar o processo de escolaridade do aluno com deficiência e/ou transtornos globais do desenvolvimento.

Para finalizar, a sexta seção apresenta um panorama da análise dos dados e resultados: de como ocorreu a apresentação dos resultados aos profissionais da educação; a revelação de uma dura realidade envolvendo a produção de texto dos alunos que participaram das provas nas duas versões (2015 e 2016); quais foram as ações imediatas após constatação da fragilidade na competência escritora dos alunos; mostra ainda os desdobramentos a partir dos resultados da versão 2016; responde o porquê de as provas terem sido devolvidas às unidades escolares e da necessidade de se investigar as causas dos problemas apresentados.

No término da pesquisa ficou destinado um espaço para as considerações finais da pesquisadora que relata brevemente se o objetivo geral e os secundários foram alcançados e se respondeu ao problema posto inicialmente. Há um fechamento dos temas desenvolvidos durante a trajetória de estudos, descrevendo se o Sademb ajudou no aprimoramento da gestão e se houve benefícios desse modelo de avaliação implantado numa instância municipal.

## 2 PLANOS DE EDUCAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NAS AÇÕES LOCAIS

Esta seção discute os Planos de Educação que, por força constitucional, têm vigência decenal, conferindo-lhes poder de ultrapassar diferentes administrações políticas, oferecendo condições de continuidade das ações públicas educacionais. O Plano Nacional é composto de vinte metas e, correlaciona-se aos planos subnacionais, formando um conjunto de documentos integrados (metas e estratégias) e articulados (ações).

O cumprimento das metas dos Planos Municipais e dos Planos Estaduais de Educação vincula-se aos recursos federais para o seu financiamento. Portanto, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do município devem ser formulados de modo a viabilizar nas redes municipais de educação o cumprimento das metas previstas.

No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, identificava-se a necessidade de se formular uma política para todo país, ou seja, elaborar um plano educacional amplo, visando promover a organização e desenvolvimento da educação nacional. Essas manifestações repercutiram no país e na Constituição de 1934 constava, no Art. 150, como competência da União, “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país.” (BRASIL, 1934) (sic). Ficou descrito que o órgão responsável pela elaboração era o Conselho Nacional de Educação, sendo ainda de sua competência fazer as sugestões ao Governo das medidas que considerassem necessárias para solucionar os problemas educativos e a distribuição adequada dos recursos financeiros.

Como iniciativa do MEC, foi elaborado em 1962 o primeiro PNE, não tendo força de Lei, mas cumprindo o que previa na LDB de 1961. Em 2001, foi sancionado o PNE previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996, indicando a necessidade de elaboração de planos nas demais esferas federativas.

Passados vinte e seis anos da Constituição Federal/1988 e dezoito anos da LDB/1996, foi sancionado, em 2014, um plano nacional<sup>5</sup> com força de lei que deve ser monitorado e avaliado no decorrer da sua vigência.

“Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos.” (BRASIL, 2014b p. 6).

---

<sup>5</sup> Instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014.

## 2.1 Plano Nacional de Educação e a Gestão Educacional Municipal

O PNE/2014, previsto no Art. 214 da CF/1988, é considerado um projeto de nação que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. As vinte metas propostas no plano estão organizadas em quatro blocos: 1- metas estruturantes voltadas à qualidade educacional básica (garantia do acesso, universalização do ensino obrigatório e ampliação das oportunidades educacionais); 2- metas que objetivam a redução das desigualdades e valorização das diversidades (equidade); 3- metas que tratam da valorização dos profissionais da educação (meio para se atingir as metas anteriores); 4- metas voltadas para o ensino superior.

Por ser um documento que trata especificamente da educação no país, os blocos estão interligados e o trabalho desta pesquisa focalizou as metas contidas no primeiro bloco do PNE, mais especificamente a meta sete.

A partir da publicação do Plano Nacional, como previsto no Art. 8º, os Estados, Distrito Federal e Municípios tiveram prazo de um ano para elaborar ou adequar os seus respectivos planos de educação, em consonância com o nacional. O município de Bebedouro cumpriu o prazo determinado e o Plano Municipal de Educação - PME foi sancionado em 2015. O trabalho de construção partiu de um diagnóstico educacional, submetido a amplo debate envolvendo atores<sup>6</sup> educacionais locais e sociedade civil.

No caderno de orientações organizado pelo MEC está descrito que “Os Planos Municipais (PMEs), da mesma maneira que devem ser coerentes com o PNE, também devem estar alinhados aos PEEs dos estados a que pertencem” (BRASIL, 2014b, p. 6). No material ainda consta “O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação” (p. 7). Devido ao prazo determinado pelo PNE para sancionar planos estaduais e municipais, mais precisamente de um ano, a construção do PME de Bebedouro deu-se concomitante, em parte, à do Plano de Estadual de Educação de São Paulo (SÃO PAULO, 2016).

A meta sete do PNE prevê o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb, apresentadas na Tabela 1.

---

<sup>6</sup> Nos estudos que envolvem políticas públicas, “atores são indivíduos, instituições ou coletividades cujas ações, sempre em busca de uma finalidade ou de um proveito, tem probabilidade de produzir em um processo político qualquer” (DI GIOVANNI, 2015b, p. 95).

**Tabela 1** – Médias nacionais projetadas para os anos iniciais do ensino fundamental

2015	2017	2019	2021
5.2	5.5	5.7	6.0

Fonte: Inep/MEC, 2018.

O Ideb, criado em 2007, é calculado pela média padronizada de duas dimensões referentes à qualidade da educação: nível de desempenho dos alunos decorrente do resultado da Prova Brasil em Língua Portuguesa e Matemática e fluxo escolar (taxa de aprovação). Esse cálculo visa coibir tanto a aprovação automática como a reprovação indiscriminada.

O último índice do município calculado em 2017 atingiu 6.6, ultrapassando o previsto no PNE para 2021. Na meta oito do PME, relacionada à qualidade da educação básica e melhoria do fluxo escolar, ficaram projetados os índices apresentados na Tabela 2:

**Tabela 2** – Projeções do Ideb de Bebedouro: anos iniciais do ensino fundamental

2015	2017	2019	2021
6.1	6.4	6.6	6.8

Fonte: Inep/MEC, 2018.

Observa-se que o município alcançou em 2017 o estabelecido para 2019. Essa diferença entre o que se espera de alcance entre PNE e PME é devido às metas intermediárias individuais do Ideb, considerado o estágio de desenvolvimento educacional para estados, municípios e escolas. Os indicadores foram calculados pelo Inep a partir de 2007 e o ponto de partida de Bebedouro foi o índice de 4.9. Para cálculo da meta nacional usou-se a média nacional (Saeb) e indicador externo (PISA)<sup>7</sup>, comparando o nível escolar do Brasil com países membros da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE).

[...] estabeleceram-se metas de desempenho, estipulando-se o prazo até 2021, para que os alunos das escolas brasileiras atinjam os padrões apresentados pelos sistemas escolares dos países desenvolvidos, referenciando-se nos resultados do Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem (PISA) (GATTI, 2012, p. 32).

<sup>7</sup> Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes).

Não houve nivelamento inicial para as metas do Ideb, respeitando-se os pontos de partida das regiões e dos sistemas educacionais do país, mas espera-se uma convergência dos níveis do Ideb de todas as escolas, municípios e estados em 2095 considerando o ajustamento logístico criado para esse fim e a possível “promoção da equidade.” (BRASIL, 2015, p. 7).

Se existem discrepâncias nos resultados entre as regiões brasileiras e entre os sistemas de ensino das esferas federativas deve ser considerada a realidade local nas tomadas de decisões. “Pode-se, pois, emitir a hipótese, para a inscrição na agenda, que toda problematização deve poder ser ‘(re-)codificada’ pelo subsistema político, para poder dar lugar à produção de uma alternativa verdadeira.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 68).

Tanto o PNE como o Ideb impõem metas a serem alcançadas. Essas metas levam em consideração uma *escola idealizada*, que, muitas vezes, não corresponde a *escola real*, instalada de norte a sul do país, com suas singularidades. Entende-se que meta é a base do gerenciamento, é uma referência que deve traduzir aonde a instituição quer chegar e, para tanto, existe método que indica o caminho, implicando ainda onde as metas devem ser desdobradas a partir de acompanhamento sistemático. Para que haja empenho por parte dos agentes educacionais as metas precisam ser desafiadoras, mas possíveis de serem alcançadas e, uma vez superadas, deverão trazer novos desafios para a comunidade escolar ou sistema nos quais foram idealizadas.

Entre definir uma meta e atingi-la existem ações dos tomadores de decisão ou dos atores públicos com poder de determinar as ações. Questiona-se: existe clareza naquilo que foi determinado (ficou explícito?). Muller e Surel (2002, p. 21) levantam essa questão e contribuem com uma possível resposta dizendo sobre “a distância inevitável entre os objetivos de uma política tais quais são definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da implementação”. Muitas vezes, as verdadeiras intenções dos responsáveis pela tomada de decisão estão implícitas. Para os autores, existe dificuldade em responder ao questionamento, pois:

[...] quando interrogamos os atores de uma política, sempre nos confrontamos com fenômenos de reconstrução a posteriori: de um lado, os atores são evidentemente incapazes de prever todas as consequências de sua ação; de outro lado, o sentido de uma ação se modifica na medida de sua implementação, e os atores modificam de modo retrospectivo os seus fins em função dos resultados da própria ação que estão em condições de observar e avaliar (MULLER; SUREL, 2002, p. 21).

Waiselfisz, ao ser entrevistado por Horta Neto, salienta que no processo educacional existem duas separações: “quem planeja é alguém que não executa, e quem executa é alguém que não planeja”. É como se o produtor direto se tornasse independente dos produtos, pois “ninguém assume a mínima responsabilidade pelos produtos que se geram na educação. Nem a Secretaria, nem o Ministério, nem as escolas, nem os professores” (WASELFISZ; HORTA NETO, 2016, p. 180).

De acordo com o entrevistado, para se criar responsabilidade e gestão é preciso que se reintegrem as funções, ou seja, quem está no papel de planejar precisa saber executar, e aquele que executa precisa saber avaliar e ainda trocar suas práticas a partir de uma avaliação. Di Giovanni e Nogueira (2015, p. 29) alegam que o gestor público precisa abrir-se para a colaboração de outros entes, outros setores e outros gestores, além de seus subordinados e de seus superiores, implicando, dessa forma, na necessidade de parceria e participação.

Diagnosticar os problemas locais, levá-los para debate e tentar solucioná-los não significa recusar o Estado, porque “[...] sempre necessitaremos de *Estados* (de ambientes ético-políticos que nos forneçam parâmetros de sentido para a vida comum) e do *Estado* (de aparatos políticos e administrativos para governar a complexidade da vida)” (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 31). Entretanto, é preciso encontrar o equilíbrio entre desburocratizar e buscar formas de igualdade e de justiça social.

Quando os gestores educacionais estudam com profundidade o conjunto expressivo de dados educacionais colocados à disposição pelo Inep, normalmente fica sinalizada a necessidade de se desenvolver formas para completá-los na esfera municipal, a fim de se imprimir uma direção mais clara e definida das ações, isso porque fazer escolhas certas se torna difícil diante das inúmeras necessidades.

É preciso conhecer os problemas e processos educativos expostos pelas avaliações de larga escala, mas também é necessário conhecer os problemas educativos locais para que os dados sirvam para reorientar as próprias políticas públicas.

Embora Bebedouro, ao superar a meta nacional do Ideb proposta para 2021, esteja contribuindo para alcançar a meta sete do PNE, também precisa alcançar as próprias metas ao desenvolver estratégias e ações que destaquem a evolução educacional do aluno dentro de um processo, em que o índice do Ideb seja apenas um dos fatores a serem considerados.

Os planos de educação, ao estarem relacionados diretamente ao funcionamento do ensino e as suas metas e estratégias inseridas nos contextos de escolas, de professores e de alunos, abarcam dimensões de importância considerável na formulação e reformulação de políticas educacionais do complexo processo educativo.

## **2.2 Plano Municipal de Educação frente à necessidade de se criar novos instrumentos de acompanhamento educacional**

O Plano Municipal de Educação, disposto em forma de Lei, é considerado um dos mais importantes documentos que norteiam as políticas educacionais de um município e por ser decenal torna-se um plano de estado e não de governo.

Embora o PME esteja condicionado ao PNE, ao construí-lo coletivamente, deve-se levar em conta “que a ação educativa não é mero reflexo dos planos oficiais. Primeiro, porque a política educacional é condicionada por fatores externos ao governo central de um país, entre eles, a autodeterminação dos entes federados (estados e municípios)” (FONSECA, 2009, p. 155).

Para o MEC (BRASIL, 2014b, p. 8), o PME terá sucesso se tiver legitimidade, pois “Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar”.

O PME de Bebedouro passou por todas as etapas previstas e orientadas pelo MEC e sua construção partiu de um minucioso diagnóstico educacional. Passou, ainda, por discussões coletivas (conferências e audiências públicas) e estudos que possibilitassem torná-lo exequível.

Além da meta oito, que trata dos indicadores, há de se considerar a meta três, que prevê a universalização do ensino fundamental e a garantia dos alunos concluírem essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do PME.

Para o cumprimento dessa meta, foram criadas dezoito estratégias, sendo a maioria específica da rede municipal e algumas com interdependência do governo federal como, por exemplo, a de se implantar currículo no sistema municipal a partir da BNCC.

As estratégias 3.1 e 3.2 foram agregadas como justificativas na portaria de criação do Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro - Sademb. A estratégia 3.1 diz respeito a manter e melhorar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental da rede pública municipal, resultando no debate sobre quais mecanismos são viáveis para acompanhar o desenvolvimento pedagógico de mais de três mil alunos matriculados na rede. A estratégia 3.2 refere-se à correção de fluxo, ou seja, compatibilizar idade/ano dos alunos que apresentam baixo desempenho escolar, garantindo a recuperação da aprendizagem contínua e paralela, previstas na LDB/1996.

A primeira parte da meta três foi praticamente alcançada, pois se considera universalizada a etapa dos anos iniciais do ensino fundamental. As duas estratégias foram postas

no plano como forma de se conhecer mais e melhor as necessidades educativas de cada aluno matriculado. Se existem problemas, é preciso cercá-los e resolvê-los, o que muitas vezes não acontece, por falta de informações precisas sobre o nível de aprendizagem do aluno em seus diferentes aspectos.

Os resultados extraídos dos exames padronizados são limitados por servirem a objetivos específicos do órgão que executa, monitora e avalia. Há uma década Fernandes e Gremaud (2009, p. 2) diziam que “Caso duas medidas, uma baseada em resultados e outra baseada em insumos e processos, convergissem no sentido de apresentarem a mesma ordenação de escolas, a medida baseada em insumos e processos deveria ser preferida”. O autor considera que a segunda medida dá mais retorno às escolas, por oferecer um diagnóstico da qualidade e de ser capaz de sinalizar os pontos vulneráveis que devem ser atacados.

As informações e dados revelados pelo diagnóstico educacional, fruto dos planos municipais, consagraram-se como ponto de partida para que o poder local se instrumentalize melhor e busque desenvolver políticas educacionais que resultem em mudanças da realidade diagnosticada. Desta forma, faz-se necessário que o município esteja inserido nas políticas públicas de seu estado e da nação, mas também que seja agregada a ele autonomia para que desenvolva suas políticas educacionais a partir dos dados evidenciados por seus instrumentos e as suas características, e, assim, “aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica [...]” (BARROSO, 2013, p. 17), “afirmando o município como instância melhor colocada para fazer a gestão local do sistema educativo e desenvolver programas de intervenção no território [...]” (MACHADO J.; ALVES, 2014, p. 5), pois “são as comunidades locais que podem resolver, em melhores condições, muitos dos problemas dos sistemas educativos” (PINHAL, 2014, p. 8).

### 3 POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO – FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Toda sociedade enfrenta problemas e as políticas públicas são tentativas de agir sobre esses problemas a fim de adaptá-los, conservá-los ou transformá-los (DI GIOVANNI, 2015a, p. 34). É importante considerar que, para adequar rigorosamente os meios disponíveis e os resultados esperados, existem dificuldades impostas pela presença de valores sociais, que marcam as preferências dos atores, seja com mais ou menos força (p. 96).

O desenvolvimento da avaliação associa-se ao desenvolvimento das práticas democráticas (BONNIOL; VIAL, 2001, p. 106) e, conseqüentemente, vincula-se ao campo educativo, vista a escola como espaço de interação social. No sentido amplo, a avaliação deixa de ser apenas do aluno e passa a ser parte integrante das práticas educativas e do processo de gestão, tanto escolar como a do sistema.

Para alcançar esse nível de desenvolvimento, é preciso compreender que toda aprendizagem é um percurso, e faz-se necessário, então, criar capacidade permanente de análise, pois “uma das funções capitais da avaliação é esta: permitir pontos de referência no percurso de aprendizagem de um aprendiz” (POCHER, 1987 apud BONNIOL; VIAL, 2001, p. 114). Em outras palavras, é preciso determinar o ponto de partida, seguir por caminhos previsíveis, para obter melhores perspectivas do ponto de chegada.

A mesma situação acima descrita ocorre tanto com o professor quanto com a instituição e com os gestores e administradores do campo educativo.

A avaliação, portanto, não é somente um processo de inteligibilidade e produção de sentidos que se basta a si mesmo, mas é também processo de intervenção direta sobre as decisões, tanto nos níveis mais restritos e internos, quanto em termos de políticas públicas e de sistema. Assim concebida, a avaliação tem um sentido pedagógico de autonomização e de autorregulação, e se relaciona com os projetos e processos institucionais de formação e gestão, ao mesmo tempo que é uma política pública inscrita nos programas do Estado (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 201).

Os resultados das avaliações servem para mostrar as limitações e oferecer elementos para que as instituições reflitam o seu trabalho e determinem as suas ações. Para desenvolver políticas educacionais, se faz necessário avaliar, construir um diagnóstico do local onde se estabelecem as dinâmicas de ensino e aprendizagem e, a partir dos resultados, monitorar a eficácia e eficiência das ações desenvolvidas. Adotam-se as explicações de Dias Sobrinho (2008, p. 201) para os termos “eficácia” e “eficiência”: “A eficácia, que se refere à relação entre práticas e objetivos, e a eficiência, que diz respeito à coerência entre insumos e resultados”.

### 3.1 Direito ao acesso e permanência com qualidade na escolarização básica

A partir do pressuposto de que todo trabalho pedagógico e de gestão desenvolvido nos sistemas educacionais traz consigo resultados positivos ou negativos e, considerando que a presente pesquisa aborda como objeto de estudo a avaliação em larga escala em nível municipal, o aporte teórico traz respostas aos questionamentos que permeiam as ações públicas.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>8</sup>, 1948, Art. 26, encontra-se o direito à educação:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória [...]. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais [...].

No Brasil, país membro fundador<sup>9</sup> da Organização das Nações Unidas – ONU existe *garantia de direito* à educação por meio da Constituição Federal/1988, no Art. 6º, como direito social e Art. 205, específico da Educação, como direito de todos e dever do Estado. A CF assegura ainda no Art. 206 a *equidade* que está descrita no inciso I “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a *qualidade*, exposto no inciso VI “Garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Duas outras leis federais regulamentam e complementam a Lei Magna: Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB/1996, Art. 5º “O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo [...]” e a Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, Art. 53 “A criança e o adolescente têm direito à educação [...]” (BRASIL, 1990). Mais recentemente esses direitos foram dispostos no PNE/2014.

Nos meios acadêmicos e educacionais, são problematizados e discutidos, amplamente, o acesso do aluno à escola e a sua permanência nela, ampliando-se a discussão quando se incorpora a noção de qualidade e expandindo-se ainda mais ao entrar no mérito das políticas educacionais.

As Conferências Nacionais de Educação surgiram como um espaço aberto de discussões e o Documento Referência da CONAE 2014, Eixo I<sup>10</sup>, inicia-se com a seguinte redação:

<sup>8</sup> Adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

<sup>9</sup> Membros-fundadores são os países que assinaram a Declaração das Nações Unidas de 1º de janeiro de 1942 (ONUBR).

<sup>10</sup> Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: Organização e Regulação.

A garantia do direito à educação de qualidade é um princípio fundamental e basilar para as políticas e gestão da educação básica e superior, seus processos de organização e regulação. No caso brasileiro, o direito à educação básica e superior, bem como a obrigatoriedade e universalização da educação de quatro a 17 anos (Emenda Constitucional - EC no. 59/2009), está estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), nos reordenamentos para o Plano Nacional de Educação (PNE). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), com as alterações ocorridas após a sua aprovação, encontra-se em sintonia com a garantia do direito social à educação de qualidade (BRASIL, 2014c p. 16).

O parágrafo seguinte do mesmo documento salienta que, no cenário brasileiro, existem desigualdades de acesso, qualidade e permanência de estudantes em todos os níveis, etapas e modalidades, fazendo-se necessárias, para a garantia do direito, políticas e gestões que visem à superação desse cenário. O conceito de qualidade é polissêmico e será discutido mais amplamente na subseção 3.3 deste trabalho.

Nos documentos legais, o direito à educação está atrelado ao direito de aprender e, no final da segunda década do século XXI, o país ainda apresenta problemas relacionados ao acesso dos alunos à educação básica de qualidade e à permanência na escola. No Parecer do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2010), que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, está posto que “além das condições para acesso à escola, há de se garantir a permanência nela, e com sucesso” (p. 7). Discute ainda sobre quantidade e qualidade ao expor que:

No Ensino Fundamental e, nas demais etapas da Educação Básica, a qualidade não tem sido tão estimulada quanto à quantidade. Depositar atenção central sobre a quantidade, visando à universalização do acesso à escola, é uma medida necessária, mas que não assegura a permanência, essencial para compor a qualidade. Em outras palavras, a oportunidade de acesso, por si só, é destituída de condições suficientes para inserção no mundo do conhecimento (BRASIL, 2010, p.16).

Apesar de ter sido ampliado o acesso à escolarização nas últimas décadas (expansão quantitativa), os dados do Ideb apontam ineficiência na qualidade do ensino e na aprendizagem (demanda qualitativa). Entende-se, portanto, que o direito à educação foi fixado nas leis, porém não efetivado na prática. Após mais de vinte anos da LDB e o quinto do PNE, dois exemplos dessa esfera qualitativa se apresentam: o número de analfabetos que persiste no país, uma vez que, segundo o IBGE, em 2017, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em 7,0%, ou seja, 11,5 milhões pessoas; e os resultados da Avaliação

Nacional de Alfabetização (ANA)<sup>11</sup> – 2016, em que 54,73%<sup>12</sup> dos alunos apresentaram nível de leitura insuficiente.

Barroso (2005, p. 745), em defesa e promoção da escola pública enquanto “garantia da aquisição e distribuição equitativa de um bem comum educativo”, destaca três princípios: universalidade de acesso, igualdade de oportunidades e continuidade dos percursos escolares. “Estes princípios obrigam a que escola seja *sábia* para educar (permitindo a emancipação pelo saber), *recta* para integrar as crianças e os jovens na vida social (por meio da partilha de uma cultura comum) e *justa* (participando na função social de distribuição de competências).”

Para Dias Sobrinho (2013, p. 116) ao longo da vida “o processo de escolarização fornece bases de conhecimentos, de valores e de organização dos processos formativos da construção jamais acabada”, acarretando dois importantes significados:

Primeiro, a educação deve ser entendida e realizada como um sistema; a melhoria quantitativa e qualitativa de um nível educacional está estreitamente vinculada à melhoria dos demais e do conjunto. Segundo, a exclusão escolar é uma das formas mais perversas de injustiça, pois priva os indivíduos e, por extensão, a sociedade dos fundamentos e ferramentas cognitivos, axiológicos e práticos essenciais para a edificação de uma vida digna e construtiva (DIAS SOBRINHO, 2013, p. 116).

Essa perversidade de que trata o autor torna-se uma forma irremediável de exclusão social, tira do cidadão o direito mais elementar, o da cidadania, e acarreta perda significativa de perspectiva de futuro. Em termos de desempenho, reproduz por toda parte do país situações de fracasso escolar.

O PNE/2014 determinou na meta nove a redução da taxa de analfabetismo para 6,5% em 2015, e a sua erradicação ao final da vigência do Plano, em 2024. Após dados divulgados pelo IBGE, constatou-se que o país não cumprira o que havia previsto para 2015, tornando-se difícil erradicar o analfabetismo até 2024.

Visando à melhoria da qualidade da educação, com foco na educação básica, em abril de 2007, o Ministério da Educação (MEC), apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e colocou à disposição dos estados e municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas educacionais. Ainda nesse mesmo ano, o país investiu e criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, com uma combinação entre os

---

<sup>11</sup> ANA é a avaliação censitária e anual aplicada a alunos do terceiro ano do ensino fundamental das escolas públicas, tem como objetivo principal aferir os níveis de alfabetização e de letramento dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática. (Inep/MEC).

<sup>12</sup> Fonte: MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36188>>. Acesso em 25 ago. 2018.

resultados de desempenho escolar e de rendimento escolar, e o estabelecimento de metas até o ano de 2021 para os estados e municípios. Assim, houve fortalecimento da Prova Brasil, avaliação censitária criada em 2005, desenvolvida pelo Inep, aplicação da Provinha Brasil<sup>13</sup> (2008) e ANA (2013).

O *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, criado por meio do Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), apresenta as diretrizes e estabelece as metas para as escolas das redes municipais e estaduais de ensino. Esse plano é composto por 28 diretrizes estabelecidas com base em estudos preliminares realizados em parceria com organismos internacionais e visa à melhoria do ensino nacional. É proposto, ainda, enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais.

As ações foram estabelecidas para que o Brasil avançasse na área educacional, porém, analisando a última década e comparando aos resultados educacionais recentes, nota-se que esses avanços ocorreram lentamente, levando-se a crer num descompasso entre a gestão e a regulação das políticas públicas.

### **3.2 Gestão democrática como princípio orientador da educação**

A pesquisa para o presente trabalho tem como um de seus pilares a discussão da gestão pública educacional, contextualizada numa instância municipal. Denomina-se gestão “os processos intencionais e sistemáticos de se chegar a uma decisão e de fazer a decisão funcionar”, caracterizados pela ação (LIBÂNEO, 2001, p. 78). Ou seja, para o bom funcionamento da organização, são necessárias tomadas de decisões e é necessário o efetivo controle das mesmas.

A democratização da gestão, vista no eixo das políticas públicas educacionais, iniciou-se na década de 1980 com a CF e as discussões ampliaram-se a partir daí, mais especificamente, na década de 1990, com a ressignificação da educação por meio da LDB. Vista do ponto histórico, destaca-se que já em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova apontava a necessidade da democratização da educação.

A gestão democrática do ensino público como princípio constitucional está descrita no Art. 206, inciso VI, seguida por um padrão de qualidade. A LDB reafirma esse princípio, dentre os demais que balizam o ensino, e incorpora os *sistemas de ensino*, ficando descrito no Art. 3º no inciso VIII: “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos

---

<sup>13</sup> Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica que visa investigar as habilidades desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras (INEP).

sistemas de ensino” e no Art. 14 complementa que no ensino público da educação básica os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática, de acordo com as suas peculiaridades, assegurando a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE/2001 contemplou os princípios da gestão democrática e no PNE/2014, em vigor, no Art. 2º, que versa sobre as diretrizes do Plano, está posto no inciso VI “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” e no Art. 8º, parágrafo 2º discorre que os processos de elaboração e adequação dos planos de educação (Estados, Distrito Federal e Municípios) serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. A meta sete, que aborda o fomento à qualidade da educação básica, na estratégia 7.16, inclui os princípios da gestão democrática. O Plano Nacional ainda destina a meta dezenove para assegurar a efetivação da gestão democrática da educação e em suas estratégias especifica a participação da comunidade escolar e dos conselhos educacionais que acompanham as políticas públicas; a constituição de fóruns permanentes de educação; a constituição e fortalecimento de grêmios estudantis, associações de pais e conselhos escolares; a participação dos profissionais da educação, alunos e família na formulação do PPP, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares; o controle social.

Perante a abrangência desse conceito, no período histórico e/ou abordagem teórica, adotar-se-á neste estudo o princípio de gestão democrática-participativa, proposta por Libâneo (2001), segundo a qual o processo de tomada de decisões se dá coletivamente, participativamente, opondo-se à centralização do poder e à tomada de decisão de forma autoritária. Para o autor, a participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática, fundamentada pela autonomia.

Esse modelo, segundo Lima (2013, p. 31), requer compromisso político dos gestores e de cada membro participante e envolve alguns quesitos para a gestão democrática, que são organicamente articulados e indissociáveis: “gostar de participar, querer participar, ter conhecimento do objeto de participação, se reconhecer neste objeto e ter o poder de participação nas tomadas de decisão”.

Para Stanisci (2015, p. 402), “gestão participativa é uma modalidade de gestão que se apoia no pressuposto de que a participação dos cidadãos contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública”. Sendo assim, segundo a autora, deve incorporar-se “em algum nível de processos que envolvem a formulação e o controle social de políticas públicas”.

A conquista da autonomia exige a participação dos atores envolvidos e a forma de participação, que Libâneo (2001) os identifica como: “a interação comunicativa, a discussão pública dos problemas e soluções, a busca do consenso em pautas básicas, o diálogo intersubjetivo” (p. 81). Embora o autor se dirija à escola, é possível transpor tais concepções para a gestão educacional municipal. Entende-se, portanto, a gestão democrática como espaço de deliberação coletiva.

Para que a gestão democrática chegasse a ser contemplada nas bases legais, foi necessária uma construção histórica, mas que não está efetivada na prática, uma vez que somente as leis não asseguram a gestão democrática nos sistemas de ensino e nos espaços escolares, porque para exercê-la, se faz necessário, em todos os níveis educativos, um ambiente participativo, reflexivo, construtor e transformador. Isso demonstra que a gestão democrática é um processo (LIMA, 2013, p. 28; POLI; LAGARES, 2017, p. 836), e que, portanto, não é um produto acabado. “Por estar em constante construção, oscila entre as possibilidades participativas e os limites centralizadores.” (LIMA, 2013, p. 28).

Poli e Lagares (2017) traçam um perfil histórico de gestão democrática, assentado no ordenamento jurídico e citam contradições e dilemas ocasionados a partir da Nova Gestão Pública que ganhou espaço no Brasil em 1990. A busca pela efetivação da gestão democrática “é recheada de dilemas, onde encontramos oposições e vislumbramos possibilidades. São forças conflitantes que coexistem e tencionam o processo democrático [...]” (p. 842).

Um dos dilemas presentes na efetivação da gestão democrática é o enfrentamento da participação da sociedade diante de forte movimento contrário para o pleno exercício, tanto na escola quanto na dimensão do sistema de educação. Vista pelas autoras como um processo formativo, a participação exige da sociedade esforço, tempo e espaço, dentre outras condições (POLI; LAGARES, 2017, p. 844). Esses dilemas que envolvem a participação encontram-se nos conselhos escolares, de educação e de controle social.

A gestão democrática na política pública é formativa. Na educação, implica mediar conflitos, lidar com projetos opostos, realizar esforço para a formulação de antítese e síntese, enfrentar a possibilidade de se defrontar com escolhas equivocadas, mesmo que coletivas, para aprender com os próprios erros. Em outras palavras, a gestão democrática implica enfrentar, cotidianamente, “os dilemas advindos de um processo que se dá em meio a concepções e projetos societários diversos, sensibilizados para a ideia de que as chances sejam constitutivas dos próprios dilemas” (POLI; LAGARES, 2017, p. 845).

Tornaram-se exigências da vida que todo polo de operação gerencial esteja magnetizado pelas ideias de parceria e participação, ou seja, “o gestor público precisa estar aberto à

colaboração com outros entes, com outros setores e outros gestores, com seus subordinados e seus superiores”. Porém, ocorre que essas premissas ainda não foram efetivadas na prática e muitas vezes são empregadas de maneira mais retórica que efetiva. (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 29).

Em vista do acima exposto pelos estudiosos, se comparado à prática da gestão municipal, gerir uma instituição escolar ou um sistema de ensino e atingir esse nível democrático requer constante exercício de trabalho em equipe, mediação de conflitos, compromisso com a comunidade local e conselho escolar, transparência, entre outros pré-requisitos.

### **3.3 Ações político-administrativas de regulação dos sistemas de ensino**

O trabalho que compreende a decisão de órgão público municipal de implantar um sistema avaliativo, os desafios enfrentados, as implicações, as tomadas de decisões dos gestores educacionais a partir dos resultados obtidos, está pautado em ações político-administrativas de regulação do sistema de ensino que envolve políticas públicas.

A expressão *políticas públicas*, empregada em estudos acadêmicos de diversas áreas, também foi incorporada pelos meios de comunicação (senso comum), revelando uma proximidade do relacionamento entre governo e população nas últimas décadas. De certo modo, há relativo consenso entre os estudiosos, as burocracias, a população e a mídia que utilizam um conceito mínimo de políticas públicas que “[...] seriam intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas” (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 18). Para melhor ajustá-lo a uma definição que contribuísse com a pesquisa que foi realizada, foi adotada a abordagem de Di Giovanni e Nogueira (2015), que consideram incipientes os estudos das políticas públicas no Brasil, mas a presença na vida das sociedades contemporâneas é fato crescente e incontestável. Os autores apresentam uma trajetória histórica das políticas públicas e defendem que:

As políticas públicas são um tipo específico de ação política. Em termos ideais, são manifestações avançadas da racionalidade dialógica e democrática que tipifica o mundo moderno, contrastando, nesse particular, com outras formas e estruturas. Podem conviver com essas outras formas e até mesmo combinarem-se com elas, mas são algo particular, dotado de lógica própria (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

As ações políticas produzem decisões políticas que levam a uma escolha, entre alternativas, de acordo com a preferência dos atores, a fim de atingir objetivos desejáveis, numa adequação dos fins aos meios disponíveis. Seria, portanto, um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos na busca de se alterar uma realidade em função de resposta a demandas e interesses envolvidos (RODRIGUES, 2015, p. 52).

E, por serem ações de Governo “são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre ‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’ (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (estratégias de ação)” (RODRIGUES, 2015, p. 52-53).

Numa perspectiva da análise cognitiva de políticas públicas, segundo Miller e Surel (2002, p. 11), “uma política é, ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa”. Segundo os autores, para que uma política pública exista “É preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido” (p. 16).

Nesse contexto de governabilidade, transformação social, processo decisório, ação pública, pluralidade de atores, toda política pública também se caracteriza por contradições (MILLER; SUREL, 2002; DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015).

O ajuste da expressão *políticas públicas* ocorreu devido à necessidade de nova conceituação oriunda de mudanças significativas no modo de vida da sociedade, reforçada por inúmeros fatores, dentre eles, a revolução tecnológica, que produziram novas formas de conduta política, de regras, de aparatos e de expectativas, modificando, dessa forma, os processos decisórios tradicionais, fixando procedimentos mais compartilhados e democráticos de exercício do poder. Nessa nova concepção, ajustada pela ação social, é deixada para trás uma visão mais tecnicista em que as políticas públicas estavam relacionadas a intervenções governamentais em áreas consideradas socialmente problemáticas (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

O cenário atual é diferente e essa expressão foi incorporada pela maioria dos cidadãos convertendo-se “em importante indicador das profundas transformações ocorridas no relacionamento entre o Estado e a sociedade, nas instituições e na política” (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 15) e “[...] do caráter construtivo e evolutivo das políticas públicas” (MILLER; SUREL, 2002, p. 12).

Di Giovanni e Nogueira (2015) destacam que, na sociedade contemporânea, todos os cidadãos são atores, beneficiários e usuários de alguma política pública, ou que demonstram interesse em alguma política pública (p. 15), o que não é diferente no Brasil onde houve

ampliação da capacidade coletiva de problematizar e participar na formulação de agendas públicas, intensificando, assim, o exercício da cidadania e o desenvolvimento de uma cultura política compatível, que vão além das estruturas do Estado (p. 18-19).

Compreende-se a política pública educacional aquelas ações que regulam e orientam os sistemas de ensino e as que instituem, regulam e orientam, também, a educação escolar. Assim, pode-se afirmar que políticas públicas educacionais têm relação com a educação escolar e a educação só é escolar se estiver delimitada por um sistema, resultado dessas políticas estabelecidas e devidamente reguladas. A escola é parte integrante desse sistema, ambiente próprio para o fazer pedagógico e educacional, uma comunidade em que se articulam alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Governo (enquanto Estado em Ação), constituindo, dessa forma, um processo altamente complexo (LEMES, 2016, p. 1620-1621).

A Educação está no topo da cadeia e interliga-se ao sistema de ensino, sistema escolar e à escola. A Educação, portanto, deve ser compreendida:

[...] como espaço múltiplo em que diferentes atores, ambientes e dinâmicas se inter-relacionam e se efetivam por processos sistemáticos e assistemáticos. A educação é intrinsecamente articulada às relações sociais mais amplas, podendo contribuir para a sua manutenção, como para sua transformação (BRASIL, 2014c, p. 52).

Nesse sentido, Silva e Ribeiro (2010, p. 61-62) salientam que a conceituação de educação está relacionada ao projeto de sociedade onde estão inseridos os grupos sociais, ultrapassando, dessa forma, o âmbito da instituição escolar, cuja origem é o seio da sociedade, tornando-se, assim, uma concepção subjetiva e mutável. Está posto em recente documento do MEC/Inep: “Observa-se que o ‘aluno educado’ vai depender do contexto em que está inserido, dos insumos necessários para sua produção e dos processos utilizados para garantir seu desenvolvimento, dentro de uma perspectiva de integralidade” (BRASIL, 2018c, p. 14).

Segundo Romão (1998, p. 38), conforme citado por Silva e Ribeiro (2010, p. 61-62), o conteúdo do projeto educacional é dado pelo que é exterior à instituição escolar, ou seja, “Projetos diferentes de sociedade determinam diferentes concepções de ensino desejáveis, que preveem conhecimentos, habilidades e posturas que os alunos, como atores ativos ou passivos, devem incorporar, para a consecução do projeto específico”.

A partir da descentralização marcada na década de 1990, evidenciada principalmente pela LDB, houve mudanças estruturais ao conferir maior autonomia aos sistemas de ensino, transferindo parte da organização e da gestão aos agentes públicos locais. Nesse sentido, segundo dados do Inep (Brasil, 2017c), e de acordo com as notas estatísticas do censo escolar

de 2016, “a maior rede de educação básica do País está sob a responsabilidade dos municípios, concentrando cerca de 2/3 das escolas (114,7mil)”. O país conta com 15,3 milhões de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, desse total 10,4 milhões são da rede municipal, gerando um percentual de 71,2%. Do restante, 18,5% são matrículas da rede privada e 10,3% da rede estadual. Os números revelados colocam em evidência a responsabilidade dos agentes públicos municipais de desenvolverem ações voltadas para a obtenção de dados estatísticos locais.

Para uma melhor compreensão, o termo *local* fará referência, ao longo do estudo, ao território municipal, mais especificamente ao sistema municipal de educação, representado pela secretaria de educação. O MEC reconhece o espaço municipal como *território* ao publicar o Ofício-Circular nº 20/2017 (BRASIL, 2017d), destinado aos Secretários de Estado da Educação, que diz respeito à adesão ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)<sup>14</sup>. No documento descreve [...] “o eixo ‘Gestão’ das ações de formação do PNAIC e PNME<sup>15</sup> pauta-se pelos princípios de cooperação e territorialidade, ou seja, a organização e a gestão do programa orientam-se, a partir de 2017, pelo conceito de ‘território’, que corresponde à área de um município”.

O termo *sistema* perpassa as seções deste trabalho por tratar-se principalmente do sistema municipal de educação e do sistema de avaliação, dentre outros. E para melhor clareza será tratada a concepção de *sistema* enquanto “um ambiente dinâmico e processual, transformador ao longo do tempo que possibilita retroalimentação na sua continuidade com vista a melhoria permanente” (LEMES, 2017, informação verbal)<sup>16</sup>.

O modelo avaliativo proposto em 1990 definiu o Saeb como um sistema por constituir-se de “um conjunto de instrumentos que permitiria aferir a qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2018c, p. 10). Para versar sobre sistema de ensino, Menezes e Santos (2001, s/p) tratam do assunto como sendo “O conjunto de organismos que integram uma rede de ensino, reunindo escolas e seus departamentos, Secretarias de Estado e seus órgãos (executivos) e os Conselhos de Educação, em esfera local, municipal, estadual e federal, que têm função

---

<sup>14</sup> As Ações do Pacto apoiam-se em quatro eixos de atuação: 1. Formação continuada presencial para os professores e orientadores de estudo; 2. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 3. Avaliações sistemáticas; 4. Gestão, mobilização e controle social.

<sup>15</sup> Programa Novo Mais Educação.

<sup>16</sup> Informação fornecida por Sebastião de Souza Lemes, na disciplina de mestrado *Os fundamentos de análise cognitiva de política pública: a decisão, instrumentação regulação da educação*, Unesp/ Araraquara, em junho de 2017.

consultiva e legislativa”. O município, que integra esses estudos, desvinculou-se do sistema estadual em 1999 e assumiu autonomia para organizar o seu sistema de ensino.

O Parecer CNE/CEB nº 30 de 2000 reconhece *sistemas de ensino* como:

[...] o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (BRASIL, 2000, p. 13-14).

Na LDB (BRASIL, 1996b), os sistemas municipais de ensino compreendem: as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

A Constituição Federal sinaliza o regime de colaboração entre os entes federados, porém a União exerce a soberania de Estado brasileiro e estabelece os fundamentos legais implicando, dessa forma, uma “autonomia regulada” aos estados e municípios (DOURADO, 2013, p. 766). O município é instituinte e constituinte do Estado e, no que couber, suplementa a legislação federal e estadual. As normas gerais são nacionais e as subnacionais são articuladas a essas.

No cenário educacional, coexistem a descentralização e a centralização, a partir do governo central. A primeira tem seus aspectos administrativos e financeiros relacionados à gestão dos sistemas de ensino; a segunda está relacionada aos sistemas de avaliação de larga escala, que fixa padrões de desempenho escolar e controle de resultados.

### **3.4 Avaliação em larga escala e indicadores: relação com a qualidade da educação**

Em virtude de trabalhos científicos que especificam a trajetória da avaliação externa no Brasil e as informações sobre a trajetória histórica contidos no portal do Inep, serão expostas apenas referências que permitam contextualizar a pesquisa em âmbito local.

Entende-se por avaliação externa a realização de provas padronizadas em larga escala, contemplando amplo contingente de participantes e resultando em um conjunto de informações que pode orientar ações das mais variadas ordens nas políticas educacionais para todos os níveis da federação (MACHADO C.; ALAVARSE, 2014, p. 417). Por isso, ela requer metodologia e instrumentos específicos de análise que possibilitem a manutenção da comparabilidade e confiabilidade dos resultados (CAED, 2018).

De acordo com o *Dicionário Michaelis*, indicador é “tudo aquilo que indica” e “que orienta sobre qualquer providência a ser tomada”. Nessa perspectiva, o indicador é visto como um indicativo, um orientador das ações e não algo com “juízo de valor”.

Segundo informações contidas no material idealizado para o projeto *Indicadores da Qualidade na Educação*<sup>17</sup>, “indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo” e complementa que a variação dos indicadores possibilita constatar mudanças [...] (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2004, p. 5)

O Inep ressalta que o indicador “é um recurso metodológico para auxiliar a interpretação da realidade de uma forma sintética e operacional”. Geralmente, ele é utilizado para o diagnóstico de determinada condição, que pode ser ambiental, econômica, social, educacional, dentre outras, a fim de monitorar e avaliar políticas públicas e também para a pesquisa, de um modo geral. Tradicionalmente, se refere a uma construção quantitativa e, dessa forma, deve ser capaz de agregar dados, objetivando compor uma medida que seja fácil de ser compreendida e que comunique as informações de forma imediata (BRASIL, 2016a, p. 6-7).

Para contextualizar o termo *indicador* à educação, o Inep complementa: “[...] Indicadores educacionais, por sua vez, cumprem a função de produzir informações sobre a situação escolar da sociedade” (BRASIL, 2016a, p. 6). Nesse sentido, as políticas públicas:

[...] precisam lidar com tais fenômenos buscando operacionalizar intervenções eficazes e, conseqüentemente, garantir a efetivação de direitos. Desse modo, o conhecimento acerca da realidade em que deve ocorrer a intervenção, e para a qual se aspira por mudanças, precisa se orientar por ferramentas capazes de traduzir fenômenos que são complexos e multivariados de modo claro, objetivo e funcional (BRASIL, 2016a, p. 6).

Gatti (2014, p. 20) traz uma preocupação que se expande entre educadores e pesquisadores de campo, que é a de se reduzir a avaliação de qualidade à indicadores, mesmo que os considerem importante para a área educacional. E, para Soares (2016, p. 146), o conjunto de indicadores construídos para monitorar as condições e os resultados das escolas são sólidos no Brasil, é preciso agora desenvolver indicadores para acompanhamento das atividades dos sistemas de ensino, voltadas à coordenação, apoio e controle das escolas, pois o monitoramento dessas atividades ainda é feito de forma precária.

Estudos do Inep que tratam especificamente da construção de indicadores educacionais nos municípios, deixam claro que os indicadores representam um aspecto da realidade

---

<sup>17</sup> Trabalho coordenado pela Ação Educativa, Unicef, PNUD e Inep – MEC

privilegiado na análise. Sendo assim, é importante, de acordo com o Inep, tomar como propriedades desejáveis dos indicadores as seguintes dimensões:

Corresponder à cobertura populacional necessária; ser válido, significativo e relevante à realidade que se almeja descrever; ser específico quanto ao processo a ser descrito; possuir fontes de dados seguras e confiáveis; ser sensível a esforços de políticas públicas implementadas; ser específico a efeitos de programas setoriais; ser atualizável periodicamente; possuir consistência e fidedignidade; ser passível de desagregações em termos espaciais, demográficos e socioeconômicos; ser dotado de comparabilidade histórica; ser transparente e de acesso público; e possuir metodologia de cálculo simples e replicável (BRASIL, 2016a, p. 8).

Desde a década de 2000, estados e municípios vêm utilizando os resultados das avaliações externas como principal indicador de qualidade e preparam os alunos para obterem bons resultados nas provas (BAUER et al., 2015, p. 332). Escolas com baixo desempenho, muitas vezes, sentem-se pressionadas.

Alguns autores se opõem a relacionar indicador à qualidade e a discordância está relacionada às características dos entes federados, pois

[...] ao estabelecer o IDEB como referencial de qualidade, pautou-se numa dimensão generalizada e global de educação, sem levar em consideração as peculiaridades de cada região, de cada município e de cada escola, assim como seus contextos e especificidades (CHIRINÉA e BRANDÃO, 2015, p. 480).

O Saeb é um sistema composto por três avaliações externas aplicadas em larga escala: Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb (amostral); Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc (censitária), conhecida como Prova Brasil; Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, aplicada ao ciclo de alfabetização e que se integrou ao Saeb em 2013. O órgão responsável pelo Saeb é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e, ao longo da sua trajetória de mais de vinte e sete anos, passou por constantes aprimoramentos, incluindo alterações metodológicas.

De acordo com o Inep<sup>18</sup>, em 2019, haverá reestruturação das avaliações nacionais e “as siglas ANA, Aneb e Anresc deixarão de existir e todas as avaliações passarão a ser identificadas pelo nome Saeb, acompanhado das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos”. As agendas serão unificadas e todas as provas serão aplicadas em anos ímpares e

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 23 out. 2018.

os resultados divulgados em anos pares (INEP, 2017<sup>19</sup>, 2018, s/p). A educação infantil passa a fazer parte do Saeb. Destaca-se como uma das justificativas da reestruturação “a afirmação de dimensões da qualidade educacional que extrapolam a aferição de proficiências em testes cognitivos, para estudos de fatores associados e elaboração de novos indicadores para o SAEB”. Será implementada nova Matriz de Referência, substituindo a que fora construída em 2002.

O resultado dessas avaliações é usado para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 e divulgado a cada dois anos. Ao unir o desempenho dos alunos no Saeb aos dados de fluxo escolar do Censo Escolar, o Ideb fornece indícios sobre a qualidade de ensino oferecido nas escolas de todo o País.

Nos exames nacionais de larga escala, as secretarias de educação (estadual e municipal) participam por adesão voluntária. Constata-se que, na abrangência estadual, a adesão é total e, na municipal, o índice cai para 99%. Para melhorar os indicadores, o MEC atrela o alcance de metas a benefícios (BAUER et.al., 2015, p. 337), como o aumento do valor do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para as escolas e estabelece convênios por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), orientando ações de assistência financeira e assessoria técnica da União.

De acordo com o Inep (BRASIL, 2017c, p. 4), os resultados do Ideb “são utilizados pelo MEC para estabelecer metas de desenvolvimento da educação e como critério para a distribuição de recursos técnicos e financeiros”, provenientes do Fundeb<sup>20</sup> e de outras fontes.

A avaliação é uma prática social de caráter pedagógico, tem valor formativo, além de seus aspectos técnicos, que são os componentes semânticos essenciais da pedagogia (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 65; LUCKESI, 2011, p. 14). “Não é uma ação isolada, integra toda a comunidade educacional e a própria sociedade” (VIANNA, 2003, p. 27). Portanto, a avaliação por si só não resolve problemas, mas oferece subsídios para decisões sobre fatores pedagógicos (LUCKESI, 2011, p. 13).

Nesse sentido, Silva e Ribeiro (2010, p. 63) assinalam que:

Avaliar, na educação escolar, vai muito além da avaliação do desempenho do aluno; inclui refletir sobre a qualidade profissional dos professores, o índice de participação da comunidade na gestão da escola, a forma de organização do trabalho escolar, a variedade de oportunidades de aprendizagem que a instituição escolar oferece. Enfim, todos os aspectos que envolvem direta ou indiretamente o processo de construção da aprendizagem.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 20 dez. 2018.

<sup>20</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O histórico educacional brasileiro revela, por meio de estudos e marcos legais, a disseminação do ato de avaliar o nível de aprendizagem, partindo de ações delineadas pelo executivo federal que envolvem os estados e municípios. São, portanto, três esferas públicas que se interligam com o propósito de investir na educação básica para assegurar o direito da criança de aprender.

No percurso, ocorrem intervenções relacionadas à política pública nacional que influenciam nas políticas das demais esferas federativas. Um exemplo é o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Sinaeb, previsto no PNE/2014 e criado em maio de 2016, pela Portaria MEC nº 369 (BRASIL, 2016b), em substituição ao Saeb, com a finalidade de continuar medindo a qualidade do ensino (aprendizagem e fluxo escolar) e inserir novos parâmetros com múltiplas dimensões (governança, indicadores internacionais e formação docente), além de se propor a aprofundar as análises do Ideb. Em agosto do mesmo ano, a Portaria MEC nº 981 (BRASIL, 2016c) revogou a portaria anterior, considerando que esse novo modelo de sistema avaliativo deveria se pautar pelas recomendações e orientações emanadas da BNCC.

A década de 1990 foi marcada pela inserção da avaliação em larga escala no Brasil, mas dados históricos mostram que as primeiras medições da educação foram estabelecidas em 1906, por meio do *Anuário Estatístico do Brasil*, cujas edições anuais forneciam dados sobre número de escolas existentes na época no Distrito Federal (Rio de Janeiro), bem como o número de professores, de matrículas e de repetências. Esse procedimento perdurou até 1918, quando foi interrompido e retornou em 1936, expandindo-se a coleta de dados por todo Brasil (HORTA NETO, 2007, p. 1). Os Anuários Estatísticos Brasileiros foram assumidos pelo IBGE a partir de 1936, após a sua fundação (IBGE, 2003).

Horta Neto (2007) faz um panorama histórico da avaliação externa no Brasil, desde as primeiras medições detectadas em 1906 até o Saeb em 2005, trazendo clareza sobre a trajetória educacional e o esforço para se alcançar, segundo palavras do autor, um *sistema sofisticado* (grifo nosso). Ao mesmo tempo, mostra algumas experiências de outros países, possibilitando conhecer diferentes modelos e práticas educacionais.

A avaliação de larga escala e a introdução de indicadores e metas no país estão ligadas ao ato de se buscar meios para aferir a qualidade da educação. No decreto nº 6.094/2007<sup>21</sup>, em seu Art. 3º, que trata de indicador nacional, está disposto que “A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB [...]”. Entende-se, nesse caso, que a qualidade

---

<sup>21</sup> Dispõe sobre a Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

está aliada ao rendimento escolar e ao desempenho do aluno. Contudo, medir a qualidade em educação “[...] não pode ficar restrita apenas ao desempenho escolar, necessita, também, verificar outras variáveis que se associam e condicionam o rendimento escolar” (VIANNA, 2014, p. 36).

Essa qualidade é uma aspiração constante dos sistemas educacionais do país e ganha cada vez mais destaque em estudos e documentos oficiais, porém ainda não está bem definida no meio educacional, uma vez que não se tem consenso entre os pesquisadores, formuladores de políticas, gestores e demais envolvidos na educação nacional.

Considera-se que ter domínio da leitura/escrita (proficiência) e do cálculo é, no mínimo, um direito garantido por lei a qualquer cidadão. Por isso, um sistema de ensino adequado pode ser visto como aquele em que “todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem” (FERNANDES, 2007, p. 1).

Conclui-se, portanto, que “a expansão da escolarização no Brasil nos últimos 20 anos é inegável, tanto na educação básica como no ensino superior, porém não se observa, em termos de desempenho, um equivalente qualitativo na mesma proporção” (LEMES, 2016, p. 1622). Além disso, a educação, ao ser vista como um fenômeno social, torna-se difícil de mensurar em suas múltiplas dimensões, implicando, assim, numa tarefa complexa de medir sua qualidade, exigindo-se grande esforço para ser considerada válida (CARDOSO, 2014, p. 265).

Foi em 1961, por meio da Lei nº 4.024 (LDB), Art. 96 que houve destaque pela primeira vez do termo *qualidade da educação* em um instrumento legal (HORTA NETO, 2007, p. 1). A Lei previa, por intermédio do Conselho Federal de Educação<sup>22</sup> e dos conselhos estaduais de educação, empregar esforços para “melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo” (BRASIL, 1961). O Art. 96 possui dois incisos que se referem à publicação anual das estatísticas do ensino, dados complementares e o estudo da composição dos custos do ensino público, para propor medidas de forma a adequá-los ao melhor nível de produtividade.

O termo *qualidade* também foi referenciado na Constituição Federal de 1988, e no capítulo que trata da Educação, aparece, como um dos princípios educacionais, “a garantia de direito à aprendizagem”<sup>23</sup>. Percebe-se então que os estudos apontam para uma busca incessante de respostas aos problemas educacionais detectados ao longo da história deste país, que se acumulam e não se erradicam.

---

<sup>22</sup> Atualmente Conselho Nacional de Educação.

<sup>23</sup> Art. 206, inciso VII.

No Art. 9º, inciso VI da LDB/1996, dentre as incumbências da União, fica estabelecido “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” (BRASIL, 1996b). Mais uma vez, é dada ênfase à qualidade da educação e o processo avaliativo torna-se um instrumento central para se detectar as prioridades educacionais do país. Conceituar e dimensionar essa qualidade se constitui num complexo problema político e pedagógico, pois para compreendê-lo seriam necessárias leituras da sociedade, da escola e das relações que entre elas se estabelecem (ALAVARSE; MACHADO C.; ARCAS, 2017, p. 1364). Portanto, torna-se crítico utilizar o termo tão amplo e complexo como *qualidade*, atrelado aos resultados das avaliações em larga escala, implantadas pelo governo federal, o que fora também constatado nas pesquisas de Bauer et al. (2015, p. 332). Outros autores compartilham dessas ideias:

A complexidade do processo educativo não pode ser reduzida a alguns produtos que podem ser mensuráveis ou visíveis, e que servem para fornecer resultados significativos por meio de testes padronizados. Essas medidas tornam a perspectiva da qualidade educacional limitada, por não considerar outros fatores além do desempenho estudantil. Possuem, portanto, um caráter reducionista (CHIRINÉA; BRANDÃO 2015, p. 479).

Essa discussão reforça que a concepção de *qualidade* da educação ou do ensino não está bem delineada no meio acadêmico, por coexistir pluralidade de sentidos. “Qualidade é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente” (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2004, p. 5). Portanto, pode afirmar-se que existe nesse campo uma disputa conceitual que o torna inconcluso ainda, com a expressão assumindo vários significados e sentidos, dependendo do contexto em que se articula.

Pelo que já foi aqui discutido, portanto, qualidade da educação deve ser analisada numa perspectiva polissêmica, num contexto que reúne as condições intra e extraescolar, levando-se em consideração os diferentes atores individuais e institucionais. Isso implica mapear os inúmeros elementos, tendo em vista qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos essenciais ao processo educativo, sem deixar perder de vista a produção, a organização, a gestão e a disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania e à melhoria do processo ensino-aprendizagem (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 24).

As convicções de Chirinéa e Brandão (2015, p. 379) alinham-se aos autores acima citados ao destacarem que:

É preciso integrar os resultados do desempenho escolar com os contextos ou dinâmicas intra e extraescolares, na medida em que esta integração dará condições para a gestão escolar traçar suas próprias metas e estratégias, e definir intervenções alicerçadas na democratização e na autonomia, sem que isso signifique realizar manobras pedagógicas para atender as metas pré-estabelecidas pelo índice.

Há dois contextos, que se dividem em níveis, os quais têm suas atribuições. No contexto extraescolar: analisar a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos (nível do espaço social e do direito). No contexto intraescolar: nível do sistema (condições de oferta do ensino); nível da escola (gestão e organização do trabalho escolar); nível do professor (formação, profissionalização e ação pedagógica); nível do aluno (acesso, permanência e desempenho escolar). Esses contextos e níveis articulam-se entre si (BRASIL, 2018b, s/p.; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; VIANNA, 2014).

Vianna (2014, p. 37) enfatiza que se compreende e se interpreta melhor o desempenho dos alunos, em pesquisas da qualidade educacional, quando são levantadas outras informações além da verificação de seu desempenho escolar, como o tipo de ensino ofertado, as vivências em sala de aula e na escola, e as características ambientais da família que determinam o seu comportamento. Além disso, ter um sistema educativo de qualidade para a evolução da sociedade nos aspectos econômico, intelectual e ético, só é possível se os atores responsáveis por seu estabelecimento tiverem boas condições de formação pedagógico-científica e de exercício profissional (DIAS SOBRINHO, 2013, p. 115).

Apesar de todas as considerações aqui feitas, as deliberações, programas e instrumentos educacionais do MEC normalmente se reportam à qualidade da educação sem defini-la. Apenas alguns documentos normativos ou institucionais vão além dos indicadores ao reportarem-se à qualidade. No Documento Referência da CONAE 2014, por exemplo, está contido que:

A “educação de qualidade” é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade (BRASIL, 2014c, p. 52).

O Documento Referência apresentou definição de qualidade e levou para o debate nas conferências municipais, intermunicipais, estaduais e nacional. O conteúdo que se confere à qualidade, por ser uma construção humana, está diretamente vinculado ao projeto de sociedade, referindo-se “à maneira pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e

acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade” (BRASIL, 2018b, s/p).

O Documento Referência da CONAE 2018 ressalta que, para garantir a educação de qualidade social, primeiro é necessário o acesso de todos, indistintamente e, para tanto, só é possível por meio de políticas públicas, concretizadas mediante programas e ações articuladas e com controle social. É preciso efetivar processos de formação, avaliação e regulação que assegurem “a construção da qualidade social, inerente ao processo educativo, de forma que o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos sejam garantidos a todos e todas” (BRASIL, 2018b, s/p).

Os preceitos supramencionados revelam que o MEC/Inep expande a discussão sobre a qualidade da educação, a qual deve abranger fatores contextuais<sup>24</sup> e os resultados de desempenho dos alunos nos testes cognitivos usualmente difundidos (BRASIL, 2018, p. 14).

Nos Documentos de Referência do Saeb (BRASIL, 2018c, p. 8) atribui-se a qualidade da educação como multidimensional e consideram os múltiplos fatores do contexto escolar e fora dele. Um breve histórico sobre a constituição da matriz de avaliação do Saeb, exposto nesses mesmos documentos do MEC/Inep, traz informações sobre a alteração significativa do modelo apresentado no primeiro ciclo do Saeb/1990. A partir de 2005,

[...] o enfoque dos resultados foram quase que exclusivamente na dimensão da aprendizagem dos alunos e em alguns contextos em que ela ocorria. Assim, a qualidade da educação passou a ser representada pelos resultados dos alunos nos testes cognitivos, em detrimento de uma análise conjunta que também considerasse as informações obtidas por meio do outro instrumento do Saeb, os questionários aplicados a alunos, professores e diretores de escolas (BRASIL, 2018c, p. 10).

Nos anos iniciais do ensino fundamental de educação básica, não se discute mais o acesso porque nessa etapa está universalizado. Os problemas a serem resolvidos são de outra natureza. Nos demais níveis de escolaridade, ainda é preciso levar para o debate a questão do acesso.

---

<sup>24</sup> Financiamento educacional, impactos das desigualdades sociais e regionais nas práticas pedagógicas, contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem, qualificação, salários e carreira dos profissionais da educação, condições físicas e equipamentos das instituições educativas, tempo diário de permanência do aluno na instituição, gestão democrática, projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente, atendimento extraturno aos estudantes e número de estudantes por professor na escola em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada.

Fonseca (2009, p, 154) coloca que se apreende a qualidade da educação no contexto da dinâmica socioeconômica e cultural do país, ou seja, conhecer o mecanismo de como a política educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento. Vista pela função social:

[...] a educação de qualidade se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. Supõe, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana; do ângulo puramente pragmático, a educação de qualidade se resume ao provimento de padrões aceitáveis de aprendizagem para inserir o indivíduo – como produtor-consumidor – na dinâmica do mercado (FONSECA, 2009, p. 154).

Tedesco L. e Rebelatto (2015) escreveram um artigo que debate e aprofunda a concepção de qualidade social da educação, reconhecendo-a como um campo polissêmico, dinâmico e histórico. Os autores destacam sobre os fatores intra e extraescolares que implicam nessa qualidade. E, após as discussões que, a princípio, fazem uma leitura do conceito de qualidade da educação no tempo histórico e de como se tornou tema central nos debates educacionais, reconhecendo a educação como uma prática social e ato político, concluem que:

A escola de qualidade social é aquela que, no âmago de suas funções, como instituição de ensino, busca atender às expectativas de vida das famílias e estudantes, profissionais que a compõem, olhando para o mundo em que vivem. Busca, portanto, transformar todos os momentos e espaços em lugares de aprendizagem significativa e de vivências humanas efetivamente democráticas (TEDESCO; REBELATTO, 2015, p. 194).

As instituições educativas são *locus* privilegiados de prática social e cultural, embora não exclusivos. Entende-se por instituições educativas “espaços de difusão, criação e recriação cultural, de investigação sobre o progresso educativo experimentado pelos educandos e de garantia de direitos” (BRASIL, 2018b, s/p).

Para que se dê resposta à diversidade de necessidades educacionais e sociais da população brasileira, os direitos à aprendizagem, à qualidade educacional e à equidade são indissociáveis por serem partes integrantes dos direitos humanos, que envolvem ainda as competências para enfrentar os desafios da própria vida e da sociedade. “Esse sujeito que participa construtivamente da sociedade, com competência epistêmica e autonomia moral, é a garantia e a razão de ser da democracia, da vida democrático-republicana.” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 198).

Não é possível discutir avaliação sem entrar no mérito da qualidade da educação, pois “A avaliação é um patrimônio público a ser apropriado e exercido como um instrumento de

consolidação da educação como bem público. É uma prática participativa e um investimento ético a serviço do fortalecimento da responsabilidade social da educação” (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 144). Justificam-se, portanto, alguns parágrafos dedicados à discussão dessa abordagem.

A partir da década de 1950, com o crescimento dos exames em larga escala na esfera mundial, as avaliações ganham um papel adicional, o de diagnosticar e monitorar a qualidade do sistema educacional e essa é uma prática dos países desenvolvidos, que contam com um sistema que possui escalas, permitindo a comparação dos resultados entre diferentes anos e séries (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 4).

O sistema avaliativo brasileiro foi bem qualificado por organismo internacional que analisa o percurso brasileiro na continuidade de políticas e de reformas da educação. Uma das mudanças educacionais mais significativas do país foi o de saber, no sistema escolar em todos os níveis, o quanto a criança aprende, e considera o sistema avaliativo, desenvolvido no país, o líder na América Latina e também um modelo global (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011).

Há relato de que as avaliações em larga escala, Prova Brasil/Provinha Brasil e o Ideb, desenvolvidas pelo MEC, mais especificamente por meio do Inep, são superiores à prática desenvolvida nos EUA e em outros países da OCDE, em relação à qualidade, quantidade e relevância das informações de desempenho do aluno e da escola, tornando-se uma fonte de alta visibilidade de informações sobre o desempenho escolar e do sistema (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011, p. 7). O Ideb é considerado pelos estudiosos como uma “ferramenta inovadora” para acompanhar sistematicamente o progresso educacional da educação básica em todas as escolas, municípios e estados brasileiros (p. 9). Dentre as referências desses autores para elaboração da pesquisa estão dois estudos<sup>25</sup> de Reynaldo Fernandes, que foi presidente do Inep e membro do Conselho Nacional de Educação.

As metas intermediárias do Ideb dos estados, municípios e escolas são diferenciadas em virtude do ponto de partida que foi o primeiro indicador de 2005, criando, dessa forma, uma trajetória diferente ao longo dos anos. “Cada município e Estado despenderá um esforço diferente para que em 2096 (após 91 anos) a desigualdade apresentada pelo Ideb desapareça.” (FERNANDES, 2007, p. 5). Mas para se chegar a isso, é preciso que haja afluência das políticas educacionais adotadas pelos entes federados, e o esforço depende de cada professor regente em sala de aula, de cada escola responsável por um grupo de professores, de cada sistema municipal que coordena as escolas e assim, gradativamente, até chegar ao órgão maior, a União.

---

<sup>25</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Metas Intermediárias para a Sua Trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas – 2007 e Avaliação da Qualidade da Educação no Brasil - 2009.

Obviamente, alinhar essas políticas é algo complexo, por existirem inúmeros fatores no caminho entre o direito de aprender e o dever de se oferecer educação de qualidade num país de extensões territoriais e condições socioculturais tão diversos.

Desde a descentralização, os municípios procuram caminhos viáveis para desenvolverem as suas políticas educacionais em busca da qualidade em todos os seus aspectos, seja na gestão, no ensino ou na aprendizagem.

Uma das principais vantagens da descentralização está no seu potencial de gerar inovações, na medida em que mais alternativas de políticas são postas em testes. Além disso, permite tratar melhor as diversidades locais e, assim, propiciar uma melhor gestão (FERNANDES, 2016, p. 101).

Criar um sistema de avaliação municipal não significa desconsiderar a avaliação nacional e o esforço e experiência que estão por trás da trajetória de construção. É fundamental que o Inep/MEC continue avançando em suas pesquisas e em seu sistema avaliativo, mas a rede municipal deve *esforçar-se*, como descrito por Fernandes (2007), ou seja, aproveitar-se de todos os elementos aferidos nacionalmente e criar seus próprios bancos de informações. Por não existir até o momento um currículo unificado, a partir de uma mesma base curricular, os dados nacionais tornam-se mais comprometidos e não atendem a todas as demandas subnacionais.

Gatti (2014), ao discutir as circunstâncias em que avaliações externas de rendimento escolar assentaram suas bases no Brasil, faz algumas considerações sobre problemas e limites dessas avaliações e a forma como foram implementadas no contexto de políticas educacionais e não as julga desnecessárias, mas aponta “a necessidade de redirecionamentos, de algumas revisões e aperfeiçoamentos, de diversificação de processos, de modo que tragam contribuições mais relevantes à gestão educacional e aos processos de ensino-aprendizagem” (p. 24).

Os resultados das avaliações e dos indicadores nacionais devem servir, para os sistemas municipais, como mais um elemento de conhecimento da sua realidade educacional e não o único, assim, possibilita estabelecer metas mais precisas e eleger prioridades de intervenção delineadas por uma realidade mais ampla, propiciando comparar com resultados do país, do estado e do próprio município. Observa-se que medir não é avaliar, o primeiro indica o quanto se atingiu numa escala e o segundo é o julgamento desse resultado em função de critérios, sendo de suma importância a interpretação pedagógica desses resultados, dentro das particularidades de cada município e de cada escola (ALAVARSE; MACHADO C.; BRAVO, 2013, p. 195).

Existe concordância de ideias entre autores que valorizam as avaliações e indicadores nacionais desde que haja aproveitamento de ambos e complemento nos dados. Inclusive, as

análises documentais mostram que esse aspecto foi levado em consideração ao ser proposto implantar um sistema próprio de avaliação em Bebedouro.

Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016, p. 24) analisam a evolução do Saeb e a vantagem de utilizar sistema de indicadores mais completo, como o Sinaeb, previsto pelo PNE, em vez de um índice sintético (Ideb). Os autores apontam que o uso de testes promove *rankings* das escolas a partir de três movimentos: o primeiro que identifica as escolas de melhor desempenho colocando-as como exemplos a serem seguidos; o segundo é a divulgação dos resultados dos testes, acreditando-se na mobilização das famílias em relação às escolas com baixo desempenho; e por último, cria competição entre as próprias escolas em busca de desempenhos cada vez melhores. Horta Neto, (2018, p. 47) expõe problemas semelhantes. Os estudiosos afirmam que os instrumentos utilizados são limitados para medir desempenho cognitivo e, apesar das considerações apresentadas e das ressalvas sobre os testes em larga escala do governo federal, colocam que não intenciam “satanizar essa prática”, ao contrário, consideram-na instrumentos importantes para o aprimoramento do processo educacional (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 24).

Em estudos mais recentes, ao discutir a qualidade da educação no contexto de avaliações e indicadores nacionais, Santos, Horta Neto e Junqueira (2017, p. 16) consideram o Ideb importante por ter trazido para o centro do debate político meios para melhorar a educação escolar, mas advertem para o fato de que o indicador transformou-se no principal meio de aferir a qualidade da educação brasileira e o avanço ou retrocesso dessa qualidade centrou-se no aumento ou na diminuição desse índice. Outros autores convergem nessa assertiva: “Se de um lado, dispor de indicadores é importante, de outro, a avaliação de qualidade ser a eles reduzida conduz a preocupações entre os educadores e pesquisadores no campo” (GATTI, 2014, p. 20).

Nesse sentido, o desempenho dos alunos nos testes e o fluxo escolar tornaram-se aspectos centrais acerca da qualidade educacional e qualidade não é só isso, pois existem outros aspectos a serem agregados a esses (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017 p. 16), além de tornarem-se também eixos centrais das ações políticas em educação, principalmente no âmbito federal ao vincular financiamentos de programas aos resultados obtidos nos indicadores (VIANNA, 2003, p. 7; GATTI, 2014, p. 20; BAUER et al. 2015, p. 337).

Ao analisar a implantação de sistemas municipais de avaliação, Alavarse, Machado e Bravo (2013, p. 17) afirmam que avaliações externas advindas do MEC não conseguem apresentar resultados específicos por escola, disciplina, turma e aluno e “dessa maneira, as iniciativas de avaliação própria intencionam articular esses dois níveis, garantindo, adicionalmente, um tratamento das particularidades da realidade local”.

É possível que os estudos de Dourado, Oliveira e Santos (2007) complementem os enunciados por Santos, Horta Neto e Junqueira (2017) e por Alavarse, Machado C. e Bravo (2013) ao agregarem outros aspectos intraescolares para definir melhor a qualidade da educação, que, resumidamente, seriam;

[...] a estrutura e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola – entre outros (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 18).

Verifica-se que alguns estudiosos, ao fazerem considerações do sistema avaliativo posto pelo governo federal, também propõem alternativas para mudanças ou ajustes, como o acima citado. Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016), após argumentarem sobre as distorções causadas pela coleta de informações por meio de testes para determinar a qualidade da educação e basear as políticas educacionais utilizando-se apenas os seus resultados, sugerem outros instrumentos como:

[...] a autoavaliação institucional; o apoio constante da gestão das redes às suas escolas, especialmente aquelas que atendem as populações mais vulneráveis; e a promoção de políticas intersetoriais, com foco nos alunos e suas famílias. Essas ações podem fornecer as condições adequadas para que as crianças e os jovens possam desenvolver suas potencialidades (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 26).

No campo dessas mesmas discussões, Gatti (2014, p. 23) ratifica a importância de alternativas:

Diversificar os modelos adotados, especialmente em estados e municípios, poderia trazer outras informações pedagógicas, mais aderentes às localidades e com mais significado para os professores, diretores, os pais, contribuindo mais diretamente para planejamento de ensino.

Portanto, propõe-se diversificar sem perder o sentido de que os resultados pedagógicos devem auxiliar nas decisões, nas estratégias e nas ações, com o intuito da melhoria do ensino público ofertado. Entretanto, não é necessário desconsiderar ou abandonar avaliações externas, pois ao descartá-las os sistemas municipais estariam impossibilitados de ter acesso a

informações de suma importância e pertinentes aos desafios educacionais, em que o uso de dados pode favorecer o seu equacionamento. Ao mesmo tempo, deixariam de contribuir com os seus dados para o cômputo nacional, que desenvolve programas, planos e projetos a partir dos resultados. Porém, fazer delas o único meio para indicar a qualidade da escola e traçar iniciativas de políticas educacionais seria não enfrentar uma realidade complexa, que demanda outros instrumentos e medidas compreendidos nas dimensões de infraestrutura material e pedagógica. Do ponto de vista de Alavarse, Machado C. e Bravo (2013, p. 2003), uma das possibilidades é alinhar um diálogo entre avaliação externa e interna que permita aos sistemas de ensino e às escolas reunirem condições para evoluir seus projetos pedagógicos.

Em documentos recentes, o MEC sinaliza a preocupação em integrar outros fatores ao desempenho escolar dos alunos, quando relacionados às avaliações externas e aos indicadores:

O resultado da educação escolar não se limita ao desempenho alcançado pelos estudantes nas avaliações externas e, portanto, não pode se resumir a medir apenas sua aprendizagem nas áreas de conhecimento curriculares contidas nos testes cognitivos. Nesse sentido, é preciso conceituar esse resultado como algo que inclua o acúmulo das discussões na área educacional, superando o enfoque nos desempenhos cognitivos e que abranja os diferentes sujeitos e diversas situações materiais em que ocorre o fazer educativo (BRASIL, 2018c, p. 13).

Existem controvérsias no meio acadêmico a respeito das avaliações externas (padronizadas e em larga escala), são questionamentos colocados e muitas vezes sem respostas concretas, mas essenciais para se estabelecer discussões que contribuam para impulsionar a educação como um todo. Esse campo de análise é complexo e o Brasil está engatinhando por meio de pesquisas e debates teóricos ainda reduzidos, enquanto existe uma vasta produção investigativa e debates teóricos importantes nos países da Europa, Estados Unidos, Canadá e parte de países asiáticos (GATTI, 2014, p. 11). Em relação ao Brasil, o país “conta com massa crítica intelectual relativamente pequena, a qual está em crescimento em função de programas avaliativos postos em prática em vários níveis do sistema educacional brasileiro” (GATTI, 2009, p. 8).

O Parecer CNE/CEB nº 7/2010<sup>26</sup>, por exemplo, ao se tratar do Saeb, Prova Brasil e Enem<sup>27</sup> destaca que esses programas, além das outras instâncias acadêmicas, também suscitam interrogações na Câmara de Educação Básica, e, dentre elas estão:

---

<sup>26</sup> Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.

<sup>27</sup> Exame Nacional do Ensino Médio.

[...] teriam eles consonância com a realidade das escolas? Esses programas levam em consideração a identidade de cada sistema, de cada unidade escolar? O fracasso do escolar, averiguado por esses programas de avaliação, não estaria expressando o resultado da forma como se processa a avaliação, não estando de acordo com a maneira como a escola e os professores planejam e operam o currículo? O sistema de avaliação aplicado guardaria relação com o que efetivamente acontece na concretude das escolas brasileiras? (BRASIL, 2010, p. 7).

Nesse Parecer, o CNE propõe estabelecer uma Base Nacional Comum, sendo um dos objetivos nortear as avaliações. Passaram-se sete anos entre a proposta e o estabelecimento da Base (educação infantil e ensino fundamental), homologada pelo MEC no final de 2017.

O Saeb é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala e segundo o Inep (2015, s/p), o seu objetivo é “realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado”. Ainda, segundo o Inep, as informações produzidas pelo Saeb visam a “subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas educacionais em esfera municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino” (INEP, 2015, s/p).

O Saeb passou por diferentes etapas desde a sua implantação em 1990<sup>28</sup>, em maio de 2016 foi substituído, via portaria, pelo Sinaeb e em agosto do mesmo ano, após revogação da portaria, voltou a ser o sistema oficial de avaliação. Em junho de 2018, sofreu outra alteração por meio do Decreto Federal nº 9.432 que Regulamenta a Política de Avaliação e Exames da Educação Básica (BRASIL, 2018a). A Política que se refere ao decreto será orientada pelo disposto na BNCC e agrega-se a ela a avaliação da Educação Infantil.

No final do ano de 2018, o MEC/Inep publicou no Diário Oficial da União a Portaria nº 1.100 de 26 de dezembro de 2018 que estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2019 e ainda no mesmo mês lançou um conjunto de Documentos de Referência que apresenta os detalhes das mudanças do Saeb, bem como as orientações para as próximas edições desse sistema, nos quais se destacam: a Matriz Mestre do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb); o delineamento da Matriz de Referência para os Questionários; as Matrizes de Referência para os Testes Cognitivos do Ensino Fundamental.

No modelo anterior, dentre as avaliações em larga escala encontra-se a Anresc, mais conhecida como Prova Brasil, que segundo o Inep (2015, s/p) “foi idealizada para atender a

---

<sup>28</sup> Acesso ao Histórico do Saeb: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico-do-saeb>.

demanda dos gestores públicos, educadores, pesquisadores e da sociedade em geral por informações sobre o ensino oferecido em cada município e escola”. Visando melhorar a qualidade do ensino tem como objetivo “auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar, no estabelecimento de metas e na implantação de ações pedagógicas e administrativas” (INEP, 2015, s/p).

A partir de experiências anteriores e de exigências de dados cada vez mais precisos para orientar as políticas educacionais, as avaliações em larga escala foram se aprimorando e ficou estabelecido no PNE a criação do Sinaeb. Santos, Horta Neto e Junqueira (2017) publicaram, por meio do Inep/MEC, o artigo *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação*, prevendo “processos avaliativos mais amplos, participativos e diversificados, voltados à produção de mais subsídios para formulação e melhoria das políticas educacionais, bem como para o desenvolvimento de processos educativos mais inclusivos e equitativos” (p. 7). Foram apontadas cinco diretrizes e dezessete dimensões voltadas para a qualidade da educação, tema central da pesquisa.

De acordo com os mesmos estudiosos, o Saeb, desde a sua implantação, passou por duas fases distintas: a primeira diz respeito à proposta original, em que estavam previstos “mecanismos de colaboração e possibilidade de incorporação das avaliações desenvolvidas pelos estados e governos locais, o que não foi totalmente implementado”, e a segunda referente à centralização e federalização das ações avaliativas da educação básica (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017, p. 15).

O sistema avaliativo nacional é uma ação política e o contexto educacional brasileiro mostra que as iniciativas de políticas públicas se modificam de acordo com os gestores e administradores públicos. “Temos a observar que há um aspecto a considerar nessas iniciativas, na realidade brasileira, que é o da descontinuidade de políticas implementadas, o que quase sempre ocorre nas administrações públicas na passagem de um gestor para outro.” (GATTI, 2012, p. 36). Prova disso, é que no início do Saeb, pensou-se em uma participação maior das instâncias menores, o que não ocorreu na sequência dos fatos.

Em entrevista de Horta Neto, em 2016, a Julio Jacobo Waiselfisz, que auxiliou o MEC no primeiro ciclo do Saeb em 1990, ao ser interrogado sobre o porquê de se fazer avaliação e não pensar em medidas pontuais a respeito do desempenho do aluno sob a justificativa de que os testes servem apenas para medir, Waiselfisz, que se considera “o pai do Saeb” (p. 187), respondeu que a proposta desenhada por ele não tinha como foco medir a aprendizagem do

aluno, mas sim saber o que o sistema estava fazendo para o aluno aprender. Nesse contexto, o foco deixa de ser o aluno e passa para o sistema, ou seja, saber sobre o que fez a secretaria para que o aluno aprendesse o que deveria ter aprendido (WAISELFISZ; HORTA NETO, 2016, p. 183-184).

Bonamino (2016, p. 116), a partir de informações extraídas do Inep, profere que a finalidade do Saeb, a princípio, era oferecer subsídios para formular e monitorar as políticas educacionais. E, ao analisar a evolução desse sistema, encontra evidências de indicativos da descontinuidade estabelecida:

Os instrumentos contextuais do Saeb foram inicialmente construídos para levantar dados sobre as características das escolas, dos professores, dos diretores e das práticas pedagógicas e de gestão, concomitantemente à obtenção de medidas cognitivas dos alunos em áreas de conhecimento como língua portuguesa e matemática.

No processo de evolução do Saeb, houve uma mudança de trajetória que se divide em dois períodos: o primeiro (final dos anos de 1980 e 1994<sup>29</sup>) denominado de *período de desenvolvimento*, que abrange o processo de construção da concepção do sistema, a elaboração dos seus instrumentos e os mecanismos de coleta dos dados. O segundo, denominado de *institucionalização* (primórdio de 1995) marca o princípio de uma época de muitas mudanças que, aos poucos, foram afastando o Saeb das suas concepções originais. A proposta do Saeb previa ainda a articulação dos três eixos de política educacional: indicadores educacionais, indicadores da escola e indicadores do sistema de gestão educacional, em que cada um se desdobra em outros elementos, sendo que o teste de desempenho seria apenas um desses elementos e estaria ligado ao estudo do aluno que integra os indicadores da escola (PESTANA, 2016, p. 73-76).

O trecho citado tem sustentação nos estudos de Horta Neto (2018, p. 41) que em seu artigo apresenta um quadro<sup>30</sup> com três eixos, onze dimensões e vinte e três indicadores da avaliação da educação básica, que formava o desenho inicial para a criação do sistema de avaliação nacional. Comprova, assim, que o rendimento dos alunos seria apenas um dos elementos a fazer parte desse sistema, caracterizando o aspecto multidimensional do processo educacional. Esses eixos também foram citados por Bonamino (2016, p. 117).

Gatti (2012, p. 32), no contexto de inovação educacional, apresenta algumas considerações, das quais se destaca: “Se, em seus inícios, essas avaliações eram apresentadas

---

<sup>29</sup> Ano de publicação da Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, que institucionalizou a criação do Saeb.

<sup>30</sup> Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

como apenas diagnósticas, elas passaram a ser tomadas como a grande política de currículo educacional e, mais recentemente, como política definidora de equidade social”. Contudo, a portaria de institucionalização do Saeb foi deixada de lado, o MEC tornou-se o responsável por não seguir mais o desenho original e a partir de então, “os únicos instrumentos que o sistema passou a utilizar nos próximos ciclos foram os testes de desempenho e os questionários contextuais” (PESTANA, 2016, p. 77-78). Essas considerações são importantes porque contribuirão para as discussões que envolvem como o poder de decisão em âmbito nacional traz consequências nos subnacionais, interferindo nas políticas públicas, no desempenho dos agentes públicos e nos rearranjos educacionais, que afetam, sobremaneira, as ações desenvolvidas nas escolas e nas salas de aula. Ressalte-se que a União tem compromisso com o avanço educacional do país, ao mesmo tempo em que a maioria das escolas públicas dos anos iniciais do ensino fundamental está nas mãos dos estados e municípios, com autonomia para geri-las.

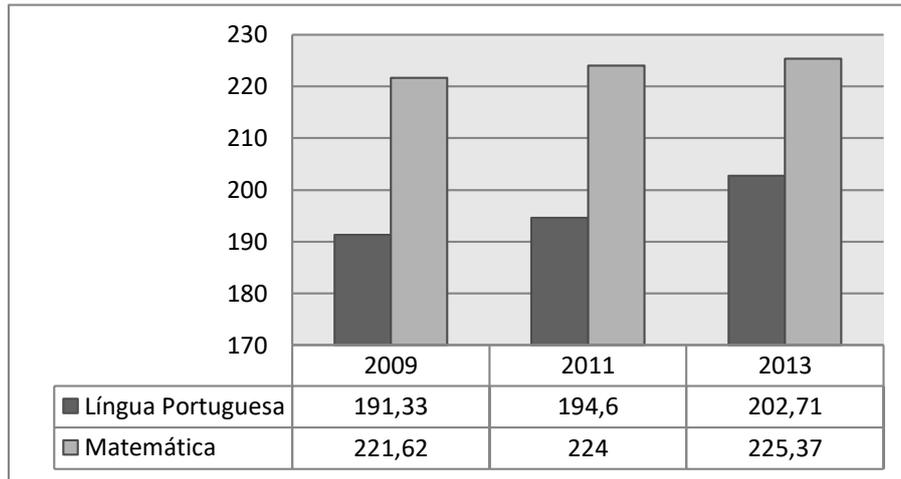
Para melhor entendimento, se contextualiza o comparativo do Ideb do município de Bebedouro, em relação aos indicadores estadual (SP) e nacional, representado no Quadro 1.

**Quadro 1** – Ideb de Bebedouro, Estado de São Paulo (escola pública) e Brasil (municipal).

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
<b>Bebedouro</b>	4.9	4.9	5.5	5.6	5.7	6.2	6.6
<b>São Paulo (Estado)</b>	4.5	4.8	5.3	5.4	5.8	6.2	6.5
<b>Brasil</b>	3.4	4.0	4.4	4.7	5.3	5.3	5.6

**Fonte:** Inep/MEC

Desde o primeiro cálculo, em 2005, os indicadores do município estiveram acima da média nacional (escolas municipais) e em relação ao estado de São Paulo (escolas públicas), apenas em 2013 foi obtido um Ideb abaixo da média estadual. As comparações servem para situar o município sem aprofundar-se sobre os fatores influenciadores. O fato de o município não ter superado a média em 2013 foi o índice de rendimento escolar em relação ao fluxo. Os níveis de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática apresentaram avanços, mas a taxa de reprovação influenciou na média geral, como mostra a Figura 1.

**Figura 1** – Nível de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática – Prova Brasil – 5º ano

**Fonte:** PME de Bebedouro (informações extraídas do Inep. 2014).

Observa-se nesse comparativo um aumento gradual nas taxas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Na Tabela 4<sup>31</sup> é possível observar que em 2013 o percentual de taxa de retenção foi de 4,2, influenciando a média do índice geral. Deve-se levar em conta que os objetivos vinculados às avaliações externas dependem de interesses que estão por detrás dos sistemas de ensino. Inclusive, o objetivo geral do órgão executor pode ser diferente dos demais que se submetem a essas avaliações, dependendo do uso que se faz dos resultados.

Para diminuir a margem de erro e construir um projeto educacional democrático é importante que se busquem respostas às questões de quais são os fins da educação e qual legado educacional, cultural e social será deixado pelos formuladores de política, gestores escolares e professores.

### 3.4.1 Avaliação como instrumento de gestão

Desde os primórdios da educação formal, o ato de avaliar, inerente ao ato pedagógico, acompanha a prática do professor. A forma de se avaliar sempre foi de sua escolha que, diante de múltiplos instrumentos e registros, o professor opta por aplicar provas escritas objetivas ou subjetivas, orais, por observação e anotações sobre o objeto, por análise documental do que foi produzido pelo aluno, registros do acompanhamento diário do desenvolvimento individual a

<sup>31</sup> Disposta na p. 88.

partir de projetos ou pesquisas, por meio de apresentação de seminários, entre inúmeras outras formas.

A LDB de 1961, para apurar o rendimento escolar, no Art. 39, que trata da “avaliação do aproveitamento do aluno”, dava ênfase aos exames e à autoridade de julgamento do professor, prevalecendo o aspecto quantitativo. Na LDB de 1996, o foco passou a ser na “avaliação da aprendizagem”, estando descrito “[...] avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos” (Art. 21).

Na BNCC, uma das ações para assegurar as aprendizagens essenciais definidas para cada etapa da educação básica, considerando a autonomia dos sistemas e redes de ensino, bem como o contexto e as características dos alunos inseridos em suas instituições escolares, é de “construir e aplicar procedimentos de avaliação formativa de processo ou de resultado que levem em conta os contextos e as condições de aprendizagem, tomando tais registros como referência para melhorar o desempenho da escola, dos professores e dos alunos” (BRASIL, 2017a, p. 12).

No ato de *examinar*, o foco sempre esteve voltado ao aluno, podendo comprovar se aprendeu ou não aquilo que foi ensinado e os resultados, com caráter de classificação e seletividade, davam as condições para definir o seu avanço no sistema (organizado por seriação) ou a sua retenção. Criou-se, assim, uma cultura escolar da repetência, da reprovação, aceita pela sociedade como um fenômeno natural.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela redemocratização do país, a descentralização educacional e a criação de legislações específicas da Educação, que culminaram em grandes reformas ao longo dessas décadas e, a partir de então, a avaliação, antes restrita à sala de aula, assumiu novo significado, deixando de ser de exclusividade escolar para compor o campo da gestão e regulação das políticas educacionais. Do ponto de vista contextual, a finalidade do ato de avaliar passou a ser conhecer “aspectos situacionais do objeto em sua realidade circunstancial; orientar/reorientar e controlar componentes e variáveis; registrar/armazenar informações sobre todo o processo desenvolvido” (LEMES, 2015, p. 139-140).

Nesse sentido, a avaliação se preocupa não apenas com os resultados, mas com o processo. “O processo é sempre mais importante que o produto final, e o simples fato de estarmos engajados num trabalho que, além de criativo, nos acena com a possibilidade de atuarmos como agentes de mudança, é sempre gratificante em si mesmo.” (BALZAN, 2005, p.

121). Assim, tanto quanto possível, a prática avaliativa passou ser colocada a serviço das aprendizagens (HADJI, 2001, p. 25).

Para Vianna (2003), avaliar adquire importância de acordo com a intencionalidade. O autor discorre sobre a avaliação realizada em sala de aula, de responsabilidade do professor, e a avaliação sistêmica, realizada em larga escala. A primeira, para o autor, é mais importante “porque não se restringe a um único instrumento, mas resulta, quase sempre, de muitos outros tipos de fazeres, que englobam elementos qualitativos, incluindo entre essas práticas as *técnicas de observação*” (p. 68, grifo do autor). A segunda pressupõe procedimentos padronizados e gera um quadro isonômico, dando a todos as mesmas condições para demonstrar as suas capacidades a partir do que é solicitado.

É forçoso reconhecer, contudo, que os procedimentos de avaliação, por mais bem planejados e refinados que sejam os seus instrumentos, nunca oferecem um quadro completo da realidade do ensinar/aprender, pois nunca se conhece a realidade em toda a sua complexidade, assim como, também, por melhores que sejam os indicadores sociais os mesmos não conseguem refletir, com precisão absoluta, a complexidade do mundo social. Sem a avaliação, entretanto, é impossível *formar percepções do processo educacional e da influência da ação educativa da escola-família-comunidade-aluno e professor* (VIANNA, 2003, p. 36, grifo do autor).

No trabalho de pesquisa, a abordagem de avaliação é a diagnóstica, formativa e processual, ajustada à natureza da construção do conhecimento; afasta-se, portanto, do caráter de medir, de classificar, de julgar e de comparar. Avaliar tem então o sentido de acompanhar o processo para obter dados e informações imprescindíveis para direcionar as ações educativas. “A avaliação é um ato de investigar a qualidade daquilo que constitui seu objeto de estudo e, por isso mesmo, retrata a sua qualidade.” (LUCKESI, 2011, p. 13). Apesar disso, a avaliação por si só não resolve problemas, pois, para o mesmo autor, “[...] ela não soluciona nada, mas sim subsidia as decisões sobre atos pedagógicos e administrativos na perspectiva da eficiência dos resultados desejados” (p. 13).

Esses estudos relacionam-se diretamente às políticas públicas educacionais, primeiro por tratar-se de escola pública e, segundo, por envolver mudanças a partir de tomada de decisão de administradores e gestores locais e, ao discutir alguns conceitos amplamente usados na Educação, comprovam-se que há diferentes acepções na literatura, algumas se convergem e outras se divergem. Na pesquisa para este trabalho, buscou-se discutir alguns conceitos que permeiam a educação enquanto ato político e prática social.

Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2003; 2008; 2009) define avaliação como “produção de sentidos”, ou seja, uma reflexão radical sobre algum objeto. Para o autor, “produzir significado a respeito de alguma coisa é pôr em questão, questionar, levantar problemas e buscar respostas.” (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 135). Uma mera constatação de algo ou uma verificação não é avaliação. Para avaliar é preciso refletir sobre valores e significados sociais. A avaliação deve ser projetada para o futuro como um projeto. Porém, é comum os instrumentos avaliativos examinarem e constatarem o já realizado (resultado, produto) num determinado espaço de tempo. Somente isso não tem sentido se não houver uma perspectiva de futuro. Um é complemento do outro (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 142). Para o autor, esse tipo de avaliação “tem uma lógica diferente da classificação, da comparação competitiva entre realidades distintas, bem como do controle que visa a conformidade e a conservação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 37). Avaliação, além de estar diretamente ligada à produção de sentidos, deve ser considerada “uma prática social, portanto, intersubjetiva, relacional, aberta, polissêmica e carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 103).

A avaliação que visa focar na questão do sentido que se constrói na comunidade de aprendizagem, de valores e de comunicação, torna-se importante para transformações e reformas da educação e da sociedade devido ao seu caráter ético e político. O papel técnico da avaliação entra como complemento desses dois outros aspectos. Esse posicionamento do autor faz com que o sistema municipal de educação e os atores envolvidos busquem respostas sobre se estão ou não cumprindo o seu mandato social. Em caso positivo, deve questionar-se em que grau está se cumprindo (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 37; 2009, p. 135).

As respostas aparecerão no decorrer dos estudos, na descrição dos avanços, dos problemas enfrentados e das inconsistências encontradas.

Na mesma linha de raciocínio, serviram de base para aporte teórico alguns autores que dão destaque à avaliação, como Perrenoud (1999); Bonniol e Vial (2001); Hadji (2001); Vianna (2003, 2014); Horta Neto (2005; 2018); Machado L. (2007); Dias Sobrinho (2003; 2005; 2008; 2009; 2013) Fernandes (2007; 2016); Bonamino e Sousa (2012); Dourado (2012); Sousa (2014); Di Giovanni e Nogueira (2015); Lemes (2015; 2016); Pestana (2016); Soares (2016); Waiselfisz e Horta Neto (2016).

É na percepção que defendem esses autores que se discute a implantação e o desenvolvimento de ações de um sistema de avaliação municipal como instrumento de gestão e de regulação das políticas educacionais. E ainda por essa percepção, se pode identificar o poder de decisão local, pois “[...] há de ter certo empoderamento do agente público, enquanto

ente mediador e articulador na complexa dinâmica da ação pública que estão muito além da influência e controle da autoridade pública” (LEMES, 2016, p. 1623). Pode-se dizer que “A crescente intervenção local em matéria de educação é uma realidade indesmentível” (PINHAL, 2014, p. 8).

Di Giovanni (2015c, p. 101), tendo como foco o bom êxito na ação, defende a avaliação como “[...] um conjunto de operações racionais, objetivas, sistemáticas e empiricamente fundamentadas que têm por finalidade examinar os seus efeitos em relação aos objetivos prefixados e às práticas adotadas para atingi-los”.

Buscar compreender uma prática avaliativa municipal dentro de um quadro teórico em que os autores colocam uma série de questões a serem pensadas, torna o trabalho com um grau ainda maior de responsabilidade. E, por ser o conceito de avaliação polissêmico, aprofunda-se a reflexão ao se compreender que:

Avaliar é regular. E regular é articular, é fazer um vaivém, passar de um a outro, e vice-versa, é pôr em circuito, em jogo. É assumir os problemas problematizando-os, é transformar as contradições em paradoxos férteis ou em sínteses interrogativas (BONNIOL; VIAL, 2001, p. 357-358).

O conceito de regulação se destaca nas discussões teóricas voltadas para as políticas públicas educacionais e está suscetível a diferentes interpretações de acordo com alguns estudiosos.

Nos dicionários formais, a regulação está ligada ao estabelecimento de normas e regras, aparecendo ainda como sinônimo de regulamento. O significado adotado no decorrer deste estudo será o de Barroso (2005, p. 725), que trata regulação e regulamentação como sendo de sentidos opostos. Para o autor, a regulação é “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados”, que são atributos da ação pública e a regulamentação “centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados” (grifo do autor).

Nesse sentido, Dias Sobrinho (2008, p. 2004) valida o que foi supracitado por Barroso ao destacar que:

Enquanto a regularização como mera conformação à norma e aos regulamentos é uma abdicação da autonomia, a regulação é um processo que faz intervir o diálogo ou a relação entre a autonomia, que é o exercício criativo e crítico da autorregulação, e o quadro normativo externo, isto é, a heteronomia.

Para Barroso (2006, p. 12-13) a regulação é vista como uma função essencial em qualquer sistema físico ou social e a descreve como dois tipos de fenômenos diferenciados, porém interdependentes que são: regulação institucional normativa e de controle (os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam as ações dos atores), que são as ações decididas e executadas por uma instância, servindo para orientar as ações exercidas por certa autoridade. O outro é a regulação situacional ativa e autônoma (os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam), que compreendem o (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras.

“O controle é muito importante, mas, isoladamente, não chega a constituir uma avaliação em sentido pleno [...], a regulação não é o oposto da autonomia. [...] controle e avaliação não se opõe, e sim se completam.” (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 142).

Na perspectiva de Dupriez e Maroy (2000, p. 75), são definidos três significados em torno da regulação, o primeiro como sendo “o conjunto de ‘mecanismos de feedback’, processo de controle e troca que um sistema social tende a manter seu equilíbrio, orientado por uma finalidade de referência”; essa concepção tende a manter o estado de equilíbrio. A segunda acepção é mais institucional e se refere “ao controle das ações por uma autoridade reconhecida”. São consideradas todas as ações implementadas por uma instância (governo, hierarquia de organização) para “orientar ações e interações dos atores sobre quem ela tem alguma autoridade”, ou seja, a autoridade exerce o seu poder por meio de regras e convenções sobre os atores, a fim de orientar as suas ações e para terminar, segundo o autor, o termo aplica-se a organizações ou sistemas de ação organizada.

Nesse último caso, a regulação é entendida, no sentido ativo, como um processo social que produz as ‘regras do jogo’ para resolver problemas de interdependência e coordenação e esse significado favorece a discordância de interesses e de valores entre atores que levam a ação organizada resultando num problema para resolver. Os atores organizam-se e negociam a fim de resolver o problema. São consideradas várias fontes das “regras do jogo” e não somente os regulamentos institucionais (DUPRIEZ; MAROY, 2000, p. 76). A regulação, portanto, “deve se articular com a função de avaliação educativa, que para além do mero controle, se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38).

Embora a maioria dos trabalhos sobre avaliação publicados pelos autores Dias Sobrinho e Balzan esteja relacionada ao ensino superior, é possível transportá-los para a esfera da educação básica, pois os conceitos que permeiam a avaliação são elementares e perpassam a educação como um todo. Pode-se detectar essa convergência na portaria que instituiu o Sinaeb,

no Art. 2º, que trata sobre os princípios, onde está posto “[...] VII- Articulação com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES”, embora a portaria tenha sido revogada.

A fim de discorrer sobre o processo de implantação do sistema avaliativo municipal, adotar-se-á a avaliação como um instrumento de gestão educacional, diferente do caráter apenas técnico e estatístico.

A ‘avaliação’ praticada apenas como controle e mensuração técnica, que permite as comparações hierarquizadoras e competitivas, tem sido amplamente utilizada para transformar as instituições educativas, de sentido público e social, em organizações compatíveis com a mentalidade e as práticas de mercado (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38).

Diversos autores tecem esse mesmo olhar para um sistema regulador, vista a regulação no sentido de centralização de poder. Nessa perspectiva Oliveira (2011, p. 230) descreve que:

Na regulação nacional centralizadora, essa busca da qualidade do ensino acabou reduzida a uma questão de ordem puramente técnica, ao ser associada diretamente aos indicadores estatísticos e ao controle da educação. Sendo assim, acaba disseminando uma compreensão reducionista da educação escolar, visto que a missão a ser perseguida pelas instituições de ensino passa a ser direcionada para atingir as metas do Ideb.

Levando-se em consideração os apontamentos positivos e os negativos que envolvem a avaliação em larga escala e a responsabilidade e encargos assumidos pelos municípios após a descentralização da educação, foi criado, no município paulista de Bebedouro, um sistema próprio para avaliar o desempenho escolar. As diferentes avaliações, com propósitos e realidades distintos, precisam estar articuladas levando-se em consideração que a aprendizagem está no centro desse cenário avaliativo e constitui-se no objetivo maior.

A teoria em avaliação mostra que existem diferentes modelos avaliativos que são desenhados para cada caso, contexto e finalidades a que se destina, dispõe-se, para tanto, de muitas possibilidades metodológicas (GATTI, 2014, p. 24). Nesse sentido, os contextos, os pressupostos, os modelos, as metodologias e os fins são diferenciados. É prudente que a partir da primeira avaliação do aluno proposta pelo professor até a nacional, em larga escala, haja um intercâmbio de informações e dados, no qual a avaliação instituída no município faça esse intercâmbio e dê sentido a cada propósito, seja ele voltado à sala de aula, à instituição, a questões pedagógicas ou à gestão. Quando os responsáveis pela educação local deixam de fazer comparações e passam a compreender esse intercâmbio de informações e de dados, a avaliação

assume outro sentido, passa de legitimidade técnica para processual, formativa e com significado. Ao valorizar a avaliação formativa, se reafirma o valor do processo e das relações pedagógicas, e se privilegiam as teias intersubjetivas que sustentam o esforço coletivo, apesar de heterogêneo, de construção de uma escola de relevante qualidade social (DIAS SOBRINHO 2009, p. 66-67).

A ideia de avaliação formativa traz em seu bojo a regulação, seja na aula, nos procedimentos adotados pelo professor, ou até mesmo nos processos de aprendizagens, favorecendo os ajustes mais sistemáticos e individualizados das situações didáticas propostas. Nesse caso, segundo Perrenoud (1999, p. 89), a regulação situa-se na perspectiva de uma intencionalidade; a intenção, portanto, “[...] seria determinar ao mesmo tempo o caminho já percorrido por cada um e aquele que resta a percorrer com vistas a intervir para otimizar os processos de aprendizagem em curso”. Ainda, para o autor, “A avaliação formativa define-se por seus efeitos de regulação dos processos de aprendizagem.” (PERRENOUD, 1999, p. 104).

Os diferentes tipos de avaliação (sala de aula, institucional, externa) se traduzem em levantamento de elementos (informações e dados) e para Vianna (2003, p. 25) “devem ser analisados por professores e técnicos especializados nas várias áreas curriculares, a fim de que sejam incorporados ao planejamento escolar e contribuam para o processo educacional”. Portanto, o seu fim não pode ser apenas técnico ou burocrático, mas “integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir, desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos” (p. 26).

Para Hadji (2001, p. 9), a avaliação deve estar voltada para a prática pedagógica, a serviço da aprendizagem do aluno. Vista no contexto escolar, pode ser ampliada para outros universos avaliativos, onde a figura do aluno se faz presente e questiona-se:

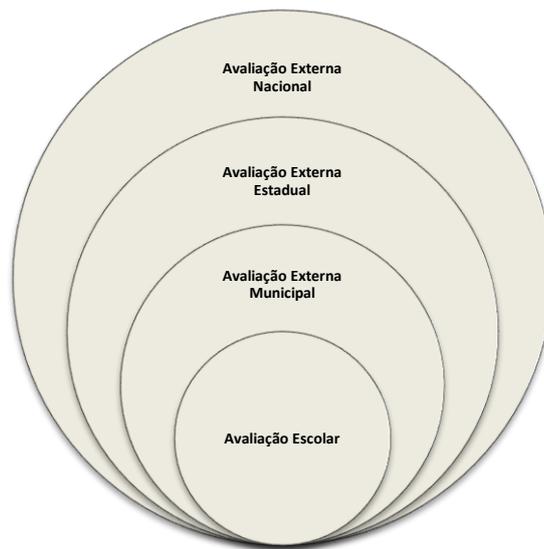
Uma avaliação capaz de compreender tanto a situação do aluno quanto de ‘medir’ seu desempenho; capaz de fornecer-lhe indicações esclarecedoras, mais do que oprimi-lo com recriminações; capaz de preparar a operacionalização das ferramentas do êxito, mais do que designar a ser apenas um termômetro (até mesmo um instrumento) do fracasso, não seria o mais belo auxiliar, o primeiro meio, de uma pedagogia enfim eficaz? (HADJI, 2001, p. 9).

Perrenoud (1999, p. 11-15), ao discutir a avaliação, coloca duas interrogações: *Uma avaliação a serviço da seleção? Ou a serviço das aprendizagens?* E, é na ótica do segundo questionamento que discorre sobre a importância da avaliação formativa, de uma regulação contínua das intervenções e das situações didáticas, ajustando-se aos alunos, de maneira

individualizada. Para o autor, o diagnóstico sobre os saberes de cada aluno só será útil se der lugar a uma ação apropriada, evitando, dessa forma, o fracasso e as desigualdades.

Se, para Hadji (2001) e Perrenoud (1999) a avaliação deve estar a serviço da aprendizagem do aluno, os diferentes contextos em que ela ocorre precisam dialogar para ter clareza do papel que cada um ocupa no quadro geral do avanço educacional, como representado pela Figura 2.

**Figura 2** – Inter-relação entre os diferentes tipos de avaliação



**Fonte:** Elaboração própria.

Todo e qualquer processo avaliativo está permeado pelas ações do gestor público, que ao entender as metas educacionais é capaz de pensar, dentre os possíveis caminhos, o melhor a percorrer (planejar e dedicar-se às causas), elaborar planos de ações, monitorar os resultados para que, no trajeto, se necessário, sejam realizadas ações corretivas. São os resultados das escolas que garantem o alcance das metas da Educação.

Horta Neto (2018, p. 51) contribui para a finalização da fundamentação teórica ao afirmar que:

A avaliação é um instrumento importantíssimo para aprimorar os processos educacionais e políticas públicas da área, mas é apenas um instrumento. Uma política educacional é algo muito mais amplo que isso, envolve uma série de programas, projetos, intersetorialidades e deve apontar de forma inequívoca aonde se quer chegar [...].

Os temas, conceitos e concepções discutidos neste espaço contribuíram para contextualizar o referencial teórico com relação à prática avaliativa.

## 4 DISCUSSÃO METODOLÓGICA

A Educação é uma vasta área para pesquisas e compreende um conjunto de subáreas com potencial para transformarem-se em objetos de estudo. As descobertas auxiliam o processo de construção do conhecimento humano e do desenvolvimento educacional do país. Diante desse contexto, a extensão universitária, ao adotar uma postura investigativa, se torna uma exigência, pois sugere possíveis caminhos para a transformação social ao trazer respostas aos inúmeros questionamentos. A exigência se faz:

[...] em decorrência dos compromissos do conhecimento e da educação com a sociedade, uma vez que tais processos só se legitimam, inclusive adquirindo a sua chancela ética, se expressarem envolvimento com os interesses objetivos da população como um todo (SEVERINO, 2007, p. 31).

Com vistas a buscar respostas ao problema relacionado ao campo de política e gestão educacional e atender aos objetivos da pesquisa, os procedimentos metodológicos da dissertação deram ênfase à abordagem teórica qualitativa e exploratória, ao ser proposto discutir, analisar e relatar o processo de implantação de avaliação externa municipal. O presente trabalho considera o que Bogdan e Biklen (1994, p. 47-50) conceituam como pesquisa qualitativa, ao definir cinco características básicas:

1- Na investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal; 2- A investigação qualitativa é descritiva; 3- Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; 4- Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva; 5- O significado é de importância vital na abordagem qualitativa.

Estas características estiveram presentes neste trabalho dissertativo, pois o objeto de estudo tem relação direta com a experiência de uma secretaria municipal de educação, com o processo descrito conferindo detalhamento das ações e confronto com o referencial teórico.

Discutir a educação envolve referenciar-se por inúmeros dados, históricos ou atuais, extraídos de diversas fontes, que colaboram na compreensão da pesquisa. Além disso, ao evoluir os estudos, surge a importância de se familiarizar com novos dados e informações que não foram previstos no projeto de pesquisa. Assim, como todo o processo descritivo impõe a necessidade de se abordar índices, tabelas e dados numéricos, a pesquisa trouxe a abordagem quantitativa em circunstâncias necessárias.

Os dados quantitativos podem ter utilizações convencionais em investigação qualitativa. Podem sugerir tendências num local se, por exemplo, o número de estudantes que é coberto tem aumentado ou diminuído. [...] Esses tipos de dados podem abrir novos caminhos a explorar e questões a responder. Os dados quantitativos são muitas vezes incluídos na escrita qualitativa sob a forma de estatística descritiva (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 194).

O interesse pelo tema da avaliação partiu de alguns questionamentos que se transformaram em um problema: Em que medida a implantação de um sistema de avaliação municipal contribui no processo educativo? Contudo, um problema de pesquisa não é algo que se possa “resolver” pela intuição, pela tradição, pelo senso comum ou até pela simples especulação. Um problema de pesquisa implica que informações suplementares devam ser obtidas a fim de cercá-lo, compreendê-lo, resolvê-lo ou eventualmente contribuir para a sua resolução (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 88).

A partir desse problema, a pesquisa buscou resposta para que os resultados servissem de referência à área educacional dos municípios brasileiros, na medida em que apresenta a trajetória de uma experiência em avaliação. Os resultados, cuja busca foi respaldada por fundamentação teórica, servirão de entendimento e reflexão tanto para a pesquisadora como para o grupo de agentes públicos educacionais, seja no espaço municipal local ou nas diversas regiões do país, contribuindo, assim, para uma visão mais ampliada do ato educativo de avaliar em seu território.

A produção do conhecimento, construída mediante a pesquisa, torna-se relevante em função do significado social e “deve ter como referência objetiva os problemas reais e concretos que tenha a ver com a sociedade envolvente. [...] Não haveria sentido em pesquisar, em construir conhecimento novo, se não tivesse em vista o benefício social do mesmo” (SEVERINO, 2007, p. 33).

A fim de cercar o problema e melhor compreendê-lo, tornou-se necessário investigar em amplitude e profundidade como ocorreu o processo de implantação do Sademb, tendo em vista que a preocupação com o processo é mais importante do que com o produto, tanto no ato de avaliar (Balzan, 2005), como na pesquisa qualitativa (Lüdke; André, 1986; Bogdan; Biklen, 1994). Nesse sentido, o trabalho se concretizou por meio de pesquisa bibliográfica e análise teórica documental exploratória, para responder aos questionamentos e subsidiar a busca por resultados.

A fundamentação metodológica proposta por Bogdan e Biklen (1994), em relação à análise documental e à pesquisa qualitativa, traz sustentação teórica aos procedimentos empregados no estudo. Ao tratarem da abordagem qualitativa, a descrevem como “[...] uma

metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das percepções pessoais” (p. 11).

Como a implantação do Sademb ocorreu em 2015 e a segunda versão aconteceu em 2016, foi preciso fazer um recorte desse período para análise documental e depois estender para anos subsequentes, por serem as ações da Secretaria Municipal de Educação parte do objeto. Este procedimento diacrônico mostrou-se adequado e embasado em propostas como a de Ludke e André (1986, p. 39), que, apoiadas em Guba e Lincoln (1981), apresentam as vantagens para o uso de documentos na pesquisa ou na avaliação educacional e, dentre elas, destacam que, por serem fontes estáveis que persistem ao longo do tempo, podem ser consultados inúmeras vezes e servir de base a outros estudos, significando mais estabilidade aos resultados obtidos, além de favorecer a retirada de evidências que auxiliam o pesquisador na fundamentação de suas afirmações e declarações. Por tratar-se de estudo com referencial nos estudiosos que se preocupam com as avaliações externas, as autoras Lüdke e André (1986) deram suporte aos procedimentos metodológicos da pesquisa e destacam que “[...] relacionar as descobertas feitas durante o estudo com o que já existe na literatura é fundamental para que se possam tomar decisões mais seguras sobre as direções em que vale a pena concentrar o esforço e as atenções” (p. 47).

Consideram-se três dimensões com caráter estruturante para o referencial teórico: avaliação, gestão e políticas educacionais. As buscas compreenderam livros básicos, teses e dissertações contidas no Banco de Teses da CAPES, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e bancos de teses e dissertações de algumas universidades públicas como USP, Unesp, Unicamp e Ufscar, além de Periódicos indexados na biblioteca eletrônica da Scielo<sup>32</sup>, tais como a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Inep), Revista Educação e Pesquisa (USP), Educação & Sociedade (Cedes – Universidade de Campinas) e Revista Brasileira de Educação (Anped).

Durante as buscas foi possível constatar que, quando o assunto é *avaliação externa* ou *indicador de qualidade* da educação, existe um vasto campo de pesquisa no Brasil, mas quando se delimita o termo para *avaliação municipal*, são poucos os trabalhos encontrados, levando-se a crer que esses estudos são incipientes no país. Para conhecer a função real das avaliações externas “Cabe a pesquisadores da educação aprofundar as análises sobre esses processos” (GATTI, 2012, p. 34).

---

<sup>32</sup> Scientific Electronic Library Online.

A leitura de texto científico requer razão reflexiva que exige do leitor disciplina intelectual. Porém, é possível a aplicação de alguns recursos que ajudam na análise e interpretação dos mesmos. Com o propósito de compreensão e interpretação crítica dos textos de natureza teórica, que embasam este trabalho, foram utilizadas as diretrizes metodológicas apresentadas por Severino (2007):

*Análise textual* - diz respeito à preparação do texto, um trabalho sobre unidades delimitadas e leitura rápida e atenta para adquirir uma visão global do assunto e do autor; nessa parte da leitura não se esgota a compreensão do texto;

*Análise temática* – está ligada à compreensão do texto, à fase de extrair a ideia central e as ideias secundárias e reconstruir o processo lógico do pensamento do autor. Capta-se durante essa fase a problematização do tema;

*Análise interpretativa* – refere-se à interpretação do texto, aproximar e associar o pensamento do autor, expressas na unidade, com outros princípios relacionados à mesma temática; assumir uma posição de criticidade diante das posições do autor, ou seja, abrir um diálogo com ele;

*Problematização* - envolve a discussão do texto, o momento de levantar as questões explícitas e implícitas e debatê-las;

*Síntese pessoal* - essa é a etapa mais avançada em que leva o leitor à elaboração pessoal, apoiado pela retomada de pontos das etapas anteriores. Depois de extraído o raciocínio do autor, é nessa etapa que se desenvolve a mensagem do entendimento pessoal do texto e personaliza-se o raciocínio.

O uso desses procedimentos na leitura dos textos científicos, indicados por Severino (2007), auxiliou para conduzir o raciocínio dos autores em intercâmbio com a prática avaliativa dos quais se destacam: Bonniol e Vial; Dias Sobrinho; Dourado; Fernandes; Gatti; Horta Neto; Lemes; Sousa; Vianna. Na abordagem das políticas públicas ressaltam-se Barroso; Muller e Suriel; Pinhal. O Dicionário de Políticas Públicas, organizado por Di Giovanni e Nogueira (2015), foi um recurso fundamental para ampliar o campo de estudo e aprofundar o conhecimento sobre linguagem política que envolve conceitos e concepções.

Para desenvolver a pesquisa documental, utilizou-se levantamento de documentos de arquivos públicos, como acervos oficiais (legal, institucional e de caráter técnico) e a legislação específica. Antes de pesquisar os documentos nos arquivos municipais, foi preciso pesquisar dados oficiais sobre o histórico das avaliações externas em larga escala do Ministério da Educação – Saeb, com investigação mais ampliada, e da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – Saresp, servindo para embasar algumas partes do estudo.

Por envolver indicadores e dados estatísticos quantitativos, buscaram-se informações em bancos de dados eletrônicos, como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), IBGE, Sistema Estadual de Análise de Dados (SEAD), Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP), Ministério da Educação e Cultura (MEC), entre outros. Os dados relacionam-se com os objetivos da pesquisa e, dessa forma:

[...] não são apenas aquilo que se recolhe no decurso de um estudo, mas a maneira como as coisas aparecem quando abordadas com um espírito de “investigação”. Tornar-se um bom investigador qualitativo é, em parte, aprender esta perspectiva; os detalhes específicos são pistas úteis para a compreensão do mundo dos sujeitos (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 200).

Para a análise de *corpus* documental da Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro, foram utilizados os seguintes instrumentos, arquivos e documentos: arquivo digital de leis, portarias e decretos municipais; caderno de registro contendo a trajetória da primeira experiência em avaliação externa de Bebedouro, em 2002; caderno com as avaliações finais/2015 da escola (institucional) e da Semeb; pasta com as ocorrências coletadas na aplicação das provas; cópia de empenho da prefeitura para impressão gráfica do caderno do aluno (Língua Portuguesa e Matemática), caderno orientador do professor (Língua Portuguesa e Matemática) e gabarito; documentos e registros do “Rito de Passagem”; portfólios de cursos e capacitações de professores.

A Semeb também disponibilizou o acervo físico e digital específico do Sademb, contendo: matriz de referência dos conteúdos pedagógicos; comunicado às famílias; formulário de observação dos pais; documento com orientações aos gestores; planilha com organização e distribuição dos recursos humanos para aplicação das provas; planilha de logística da distribuição de materiais; recortes de publicidades e matérias veiculadas na imprensa e mídias locais; pautas das reuniões com os gestores para análise dos resultados e suas respectivas listas de presença; boletins de resultados gerais e boletim da escola, com seus respectivos descritores; ficha de correção (Língua Portuguesa, Matemática e Produção de Textos) e as categorias de respostas; cadernos de provas (Língua Portuguesa, Matemática e Produção de Texto), além de comunicados internos e externos que circularam durante os processos.

“Os documentos internos podem revelar informações acerca da cadeia de comando oficial e das regras e regulamentos oficiais. Podem também fornecer pistas acerca do estilo de liderança e revelações potenciais acerca de qual o valor dos membros da organização.” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 181). E, “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse

mesmo contexto” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39). Diante destas afirmações, tornou-se um desafio para a pesquisadora encadear, sob uma perspectiva teórica, os fatos e dados obtidos em trabalho de campo.

Considera-se o Diagnóstico Educacional, construído para balizar o Plano Municipal de Educação de Bebedouro, uma fonte significativa de coleta de dados estatísticos, assim como o PME, que contém a meta e as estratégias específicas que favoreceram a ação de criação de avaliação municipal.

Buscar os estudos científicos ajuda a compreender melhor a prática e aperfeiçoá-la. Dessa forma, “o marco teórico pode ser entendido como o conjunto conceitual articulado que constitui as ‘chaves de leitura’, permitindo a interpretação e/ou explicação da realidade pesquisada.” (MACHADO L., 2007, p. 12). Para entendimento global de conceitos e a busca de significado entre a prática avaliativa municipal e o campo teórico foi preciso, a princípio, fazer a leitura geral do referencial bibliográfico. Nesse momento, tratou-se de uma leitura atenta, mas ainda superficial, pois não se esgotou a compreensão total dos textos, uma vez que: “A finalidade da primeira leitura é uma tomada de contato com toda unidade, buscando-se uma visão panorâmica, uma visão de conjunto do raciocínio do autor” (SEVERINO, 2007, p. 54). À medida que houve compreensão de como o tema foi tratado pelos estudiosos, principalmente nos últimos cinco anos, a segunda parte envolveu a leitura dos principais documentos legais apurados, e o procedimento utilizado foi de uma pré-análise, ou seja, uma primeira seleção e organização desses materiais de estudo.

Sobre a importância da análise documental, Lüdke e André (1986, p. 38), ressaltam que “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja completando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Assim, a pesquisa foi realizada por meio de contato direto da pesquisadora com a Secretaria Municipal de Educação (ambiente e situação em que se manifesta o Sademb) e os dados e documentos coletados serviram para analisar, compreender, discutir e descrever a trajetória de implantação do Sademb, atentando-se para o maior número possível de elementos disponíveis na situação de estudos.

Após concluir a primeira fase de pré-análise do acervo recolhido, partiu-se para a segunda fase de procedimento analítico, o de interpretar e tornar compreensíveis os materiais selecionados. Esse processo envolveu a leitura mais detalhada e criteriosa, com recortes de textos em unidades de registros, definição de regras para agregar as informações e agrupar os documentos (físicos) em pastas por categoria temática e os digitais ou digitalizados em pastas específicas no computador. Tal etapa considerou o que foi definido por Bodgan e Biklen (1994)

ao salientar que “A análise envolve o trabalho com os dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão sobre o que vai ser transmitido aos outros” (p. 205), procurando, dessa forma, identificar nos materiais tendências e padrões relevantes (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 45).

Durante o processo de análise sistemática de documentos, as escolhas e as tomadas de decisões foram delimitadas progressivamente, a partir de confrontos entre o problema da pesquisa e o referencial teórico, validando, assim, o que apresentam as autoras Lüdke e André (1986, p. 45):

Desde o início do estudo, no entanto, nós fazemos uso de procedimentos analíticos quando procuramos verificar a pertinência das questões selecionadas frente às características específicas da situação estudada. Tomamos então várias decisões sobre áreas que necessitam de maior exploração, aspectos que devem ser enfatizados, outros que podem ser eliminados e novas direções a serem tomadas.

Apropria-se do conhecimento científico mediante procedimento metódico, racional e objetivo, que se atrela aos fatos e vai além. Tal conhecimento é passível de ser comunicado e verificado e, por ser analítico, requer precisão, exatidão e clareza. É explicativo, permitindo, dessa forma, generalizações (MACHADO L., 2007, p. 4). Para a autora, essas são características identificáveis do conhecimento científico, que surgem como resposta à pergunta: “É possível, principalmente nas ciências humanas, a produção de um conhecimento objetivo, sem as marcas próprias do pesquisador?” (p. 4).

Após as duas primeiras etapas, destinadas à coleta de dados e aos procedimentos analíticos, os estudos foram ampliados para uma terceira fase, a de interpretar os dados, para aproximar-se dos resultados. Para o pesquisador apresentar os dados de forma clara e coerente “provavelmente terá que rever as suas ideias iniciais, repensá-las, reavaliá-las, e novas ideias podem então surgir nesse processo.” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 49).

Essa parte exigiu consultar inúmeras vezes os arquivos físicos e digitais com os dados das duas versões do Sademb, para compará-los e melhor interpretá-los à luz do referencial teórico, permeado pelas concepções dos estudos relacionados às políticas educacionais.

Sucedeu-se, então, a etapa dedicada ao tratamento dos resultados, o de compreender a sua consistência e suficiência, cotejando ao posicionamento dos autores. Nesse ponto da pesquisa, o procedimento adotado foi o descritivo, apoiando-se nos conhecimentos adquiridos para estruturar a dissertação.

Buscou-se, neste trabalho, interpretar teoricamente algumas ações político-administrativas de um sistema municipal de educação, os problemas envolvidos e possíveis soluções. Seguindo critérios metodológicos foram traçados caminhos para chegar aos resultados que estão expostos na sexta seção deste trabalho.

## 5 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE AVALIAÇÃO DE BEBEDOURO

Embora os dados do Saeb e do Ideb tenham servido nas últimas décadas para direcionar políticas educacionais nas diferentes regiões do país, também é fato que, nos últimos anos, estão servindo para análises e debates técnico-pedagógicos nos municípios, que versam, muitas vezes, sobre a criação de seus próprios sistemas de avaliação.

Bauer et al. (2015) fizeram estudos relacionados à avaliação em larga escala em municípios brasileiros, mapeando e caracterizando iniciativas voltadas a essas avaliações. Embora esse tipo de estudo mostre-se incipiente no país, em sua periodicidade e abrangência, os dados revelam como a prática avaliativa está convergindo cada vez mais para a gestão municipal. Frente a um grande desafio, esses estudiosos desenvolveram pesquisa em 2014, em esfera nacional, buscando retratar iniciativas relacionadas à avaliação de alunos em 4.309<sup>33</sup> municípios do território brasileiro e as tendências dos gestores locais de se apoiarem nos resultados dessas avaliações para a formulação de políticas educacionais. Desse total de municípios, 1.573, que equivale a 37%, informaram possuir avaliações próprias, traduzindo a tendência de gestores municipais por busca de instrumentos avaliativos complementares. Essa iniciativa principiou-se na década de 1980 (2,2%), com maior expansão a partir de 2005, tornando-se ainda mais expressiva em 2013 (27,7%) (BAUER et al., 2015, p. 340).

Dentre os municípios que adotaram essa prática, encontra-se Bebedouro, onde, desde 2009, foi instituída uma avaliação aplicada aos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, sem normatização específica, com caráter de obtenção de dados internos da escola. Seus resultados servem de parâmetros para o planejamento, replanejamento, indicações de alunos para a recuperação contínua e paralela e obtenção de dados sobre o que o grupo aprendeu a partir dos materiais didáticos do Programa Ler e Escrever<sup>34</sup> e do Projeto Educação Matemática nos Anos Iniciais (EMAI<sup>35</sup>). Documentos históricos dos arquivos da Semeb mostram que a iniciativa de avaliação própria em larga escala data de 2002, mas somente em 2015 a secretaria municipal implantou um sistema de maior proporção, regulamentado por portaria, estruturado

---

<sup>33</sup> Dado equivalente a 77% dos municípios brasileiros.

<sup>34</sup> Adotado pelo Sistema Municipal, o *Ler e Escrever* é um conjunto de linhas de ação articuladas que inclui formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos e outros subsídios, constituindo-se dessa forma como uma política pública para o Ciclo I. (Secretaria de Educação do Estado de São Paulo). Disponível em: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaPrograma.aspx?alkfjlkklkjaslkA=260&manudjsns=0>. Acesso em: 31 dez. 2017.

<sup>35</sup> Compreende um conjunto de ações que têm como objetivo articular o processo de desenvolvimento curricular em Matemática, a formação de professores, a avaliação de desempenho dos estudantes e elementos chave de promoção da qualidade da educação (Secretaria de Educação do Estado de São Paulo). Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/curriculo>. Acesso em: 30 dez. 2017.

por instrumentos que permitem aquisição de elementos que favorecem as intervenções pedagógicas.

A pesquisa de Bauer et al. (2015, p. 341-342) aponta que um número expressivo (74%) de municípios não formalizou legalmente as avaliações que realizam. Sinalizam ainda que a característica geral dos municípios com sistemas próprios avaliativos é a de serem os mais populosos (o que não é o caso de Bebedouro), e também a de terem maior PIB per capita (essa condição apresenta-se, no município, acima da média nacional).

Um dos destaques da pesquisa (Bauer et al., 2015, p. 346) diz respeito ao estabelecimento de metas de desempenho para as escolas, além das metas fixadas pelo Ideb, sendo essa uma prática assumida por 63% dos municípios que participaram dos estudos. Nesse caso, Bebedouro não estabeleceu nenhum índice municipal para cumprimento de metas, considerando que essa determinação pode ocasionar pressão sobre as escolas e responsabilização em caso de baixo desempenho dos alunos. Nesse contexto, tira-se a culpa do aluno e do professor e assume-se uma responsabilidade compartilhada, entendendo a avaliação como um processo para subsídio de tomadas de decisões no âmbito do sistema público municipal de ensino. A avaliação deve contemplar “[...] competências e habilidades, o próprio currículo, os hábitos de estudo dos alunos, as estratégias de ensino dos professores, o tipo de gestão dos diretores e os recursos oferecidos para melhorar o seu trabalho” (MACHADO C.; ALAVARSE, 2014, p. 429).

A transformação, a ser mensurada por uma avaliação, deve ser no campo pessoal do aluno, do ambiente social em que está inserido e do sistema de educação. Nesse sentido, o aluno deixa de ser o centro da condição técnica de aferir o seu rendimento escolar e o foco passa para o seu entorno, ou seja, saber como e em quais condições está sendo oferecido o suporte necessário para que ocorra aprendizagem. Outros dados a serem averiguados e que complementam os resultados das avaliações são: formação inicial e continuada dos professores, organização do currículo, infraestrutura das escolas, processo inclusivo, condições de acessibilidade, equipamentos tecnológicos, gestão democrática entre outros.

Na pesquisa de Sousa, Pimenta e Machado C. (2012), tendo como objeto de estudo avaliação e gestão municipal, mais especificamente no estado de São Paulo, notou-se que aos poucos são delineadas propostas próprias de avaliação nos municípios paulistas, supondo-se que a avaliação externa “[...] tende a ocupar espaço em leis municipais de ensino e, para além delas, virem a se concretizar como uma das iniciativas de gestão municipal da educação, em interação com as iniciativas de avaliação conduzidas pelo governo federal” (p. 19).

Essa trajetória de iniciativas e experiências na localidade de Bebedouro (SP) será descrita incluindo os agentes envolvidos, as medidas adotadas, os instrumentos utilizados, as ações desenvolvidas, os resultados obtidos e demais informações significativas, para a legitimação de ação pública municipal, no contexto da educação local. Tal trajetória corrobora o fato de que o MEC reconhece a importância de estados e municípios construírem seus instrumentos ao ressaltar que: “A política nacional de avaliação deve estar articulada às iniciativas dos demais entes federados, contribuindo, significadamente, para a melhoria da educação.” (BRASIL, 2014c, p. 53).

No PNE/2001<sup>36</sup>, no eixo que trata o Ensino Fundamental, em seus *Objetivos e Metas*, destaca-se na meta 26:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica **e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios** que venham a ser desenvolvidos (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Contudo, houve muitas críticas no meio educacional porque apenas algumas das metas do PNE (2001-2010) foram cumpridas, sendo que uma das mais importantes foi a implantação do ensino de nove anos no país, que realmente se cumpriu.

Na Portaria MEC/Inep nº 1.100, de 26 de dezembro de 2018, que estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2019, no Art. 2º, que trata dos objetivos, está posto “I - produzir indicadores educacionais para o Brasil, para as suas Regiões e para as Unidades da Federação e, **quando possível, para os municípios e para as instituições escolares**” (BRASIL, 2018d, grifo nosso). Entende-se que as palavras *quando possível* sugere a existência de uma lacuna.

Outros documentos nacionais apontam a importância de os municípios aplicarem avaliações em suas redes próprias. Por exemplo, a Portaria do MEC nº 826/2017<sup>37</sup>, no Art. 6º, inciso III, eixo *Avaliação*, prevê em nível nacional o Saeb e a ANA e abre espaço para avaliação municipal ao descrever na alínea c “[...] avaliações periódicas, aplicadas pelas próprias redes de ensino, a partir de instrumentos padronizados e o registro em sistema adequado ao monitoramento das ações aprovadas nos Planos de Gestão”. A partir desse ponto, são descritas

---

<sup>36</sup> Lei nº 010172, de 9 de Janeiro de 2001.

<sup>37</sup> Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME.

avaliações em uma ordem hierárquica e o último item é destinado à avaliação realizada periodicamente pelas próprias escolas para orientar ações de apoio e reforço pedagógico.

No Art. 10 da mesma portaria, estão definidas as atribuições dos estados, Distrito Federal e municípios e em seu inciso XI consta:

[...] estabelecer metas para cada escola, a partir da análise das avaliações externas nacionais ou **de outros instrumentos de avaliação próprios**, buscando que o maior número possível de estudantes termine o 3º ano com fluência na leitura, domínio do Sistema de Escrita Alfabética e dos fundamentos da Matemática, alcançando níveis adequados de alfabetização e de aprendizagens (BRASIL, 2017e, grifo nosso).

Para assegurar políticas de Estado direcionadas à efetivação da educação básica de qualidade, o monitoramento, a avaliação e o controle social, entre inúmeros fatores, o Fórum Nacional de Educação – FNE, por meio do Documento Referência da CONAE 2018, considera que devem ser garantidos “Processos avaliativos em âmbito nacional e local que abrangem a avaliação da educação em todos os níveis, etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões, como indicadores de avaliação institucional [...]” (BRASIL, 2018b, s/p).

Mediante as discussões que abrangem um sistema próprio de avaliação foi necessário, por meio de análise documental, conhecer as características do sistema educacional local para contextualizar o espaço em que a pesquisa se desenvolve.

## **5.1 Situação Educacional do Município**

Neste espaço, relatam-se, sinteticamente, o cenário educacional do município, apresentando as informações gerais e específicas que norteiam a pesquisa.

### **5.1.1 Informações Gerais**

O município de Bebedouro<sup>38</sup> (SP) se destaca pela citricultura, possui uma área de 682,511 km<sup>2</sup>, está localizado na região Norte do Estado de São Paulo e faz parte da microrregião da Serra de Jaboticabal e da mesorregião de Ribeirão Preto; possui uma população estimada em

---

<sup>38</sup> Lei Municipal nº 34, de 11 de março de 1899 – saiu da categoria de vila e passou para categoria de cidade.

2018 de 77.436<sup>39</sup> pessoas e o PIB per capita (2015) de R\$ 36.121,07/hab.<sup>40</sup> enquanto que a média nacional é de R\$ 29.321,71/hab.

Segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2017), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – é de 0,78. Dentre os 5.570 municípios brasileiros, Bebedouro posiciona-se em 128º e esse índice é considerado alto na escala de *Faixas de Desenvolvimento*<sup>41</sup>, sendo 0,735 o índice que se refere à Educação<sup>42</sup>, ficando, nesse quesito, classificado em 104º no *ranking* nacional. Em comparativo com o IDH geral e ao das duas últimas décadas, o IDH referente à Educação ficou estabelecido como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3 – IDH do Município de Bebedouro**

Ano	IDH - Municipal	IDH - Educação
1991	0,548	0,324
2000	0,695	0,576
2010	0,78	0,735

**Fonte:** PNUD.

Os dados apontam que a área educacional se desenvolveu num ritmo maior que os demais aspectos do município. Isso resulta dos critérios de análises do IBGE que é a média aritmética entre a população adulta com mais de 18 anos que completaram o ensino fundamental (peso 1) e o fluxo escolar (peso 2). Como esses elementos são complementares ao trabalho de pesquisa, não serão detalhados, sendo necessário seu delineamento para estudos posteriores.

Para finalizar esta subseção, acrescenta-se uma informação que diz respeito ao Projeto Rede Protetiva da Criança e Juventude, lançado no município em 2013, com o objetivo de articular e integrar os equipamentos governamentais e não governamentais que trabalham direta ou indiretamente com crianças ou adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Ocorrem encontros mensais na busca por um trabalho intersetorial que envolvem as áreas da educação, saúde, promoção social, esporte, guarda municipal, poder judiciário, conselho tutelar, Centro

<sup>39</sup> Segundo dados do IBGE. No último censo (2010) a população era de 75.035 habitantes.

<sup>40</sup> Fonte: IBGE – DATASUS.

<sup>41</sup> IDMH Alto – 0,700 até 0,799.

<sup>42</sup> IDH considera a Longevidade (saúde), Educação e Renda.

de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e Conselho da Criança e Adolescente.

Para Barroso (2006, p. 57), a troca de informações e conhecimentos dos que atuam em uma rede desempenha papel essencial. O autor coloca sobre a utilização do termo *rede* que serve “para marcar a ruptura com uma visão estruturalista e burocrática das organizações, pondo em evidência uma perspectiva interacionista, baseada na multiplicidade de conexões possíveis entre elementos que podem desempenhar funções distintas”.

O campo de pesquisa diz respeito à educação e as informações serão detalhadas no desenvolvimento dos estudos de acordo com a necessidade e os temas tratados.

### 5.1.2 Informações do Sistema Municipal de Educação

O Departamento Municipal de Educação de Bebedouro – Demec foi criado em 1996 e em 2013, por meio da Lei Municipal nº 4.634/2013, tornou-se Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro – Semeb. Essa mudança foi significativa e, gradativamente, a secretaria passou a desenvolver mecanismos para adquirir maior autonomia administrativa e financeira.

Bebedouro tornou-se um sistema próprio de ensino em 1999, por meio do Parecer do Conselho Estadual de Educação - CEE nº. 385 (SÃO PAULO, 1999), nos termos do Art. 211, parágrafos 2º e 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CF. Desde então, é o órgão responsável pelo Ensino Fundamental (anos iniciais) e Educação Infantil (creche e pré-escola).

Previsto no Decreto Estadual nº. 40.673/96 que Institui o *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município* para atendimento ao ensino fundamental [...] “Considerando a necessidade de fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais” e ainda “a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização numa nova percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta” (SÃO PAULO, 1996), em 1998, após efetivação de convênio entre o estado de São Paulo e o município, iniciou-se um processo gradativo de municipalização<sup>43</sup> do ensino.

---

<sup>43</sup> Municipalização: transferência da matrícula dos alunos do ensino fundamental da rede estadual para a rede municipal, seguindo os critérios estabelecidos por legislação própria.

Essa ação acelerou-se a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>44</sup>, que foi institucionalizado a partir da Emenda Constitucional nº. 14, de 1996 (BRASIL, 1996a) e, posteriormente, por meio da Lei nº. 9.424, de 1996 (BRASIL, 1996c), e colocado em prática em 1998, redefinindo o financiamento da educação.

Antes, porém, em 1995, as escolas estaduais passaram por fases de reorganização<sup>45</sup>, por meio da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo - SEESP, que implantou o *Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual*, ou seja, os estabelecimentos de ensino fundamental foram desmembrados para atender aos alunos de 1ª a 4ª séries, antes atendidos conjuntamente aos alunos de 5ª a 8ª séries.

A SEESP divulgava as ações voltadas para a municipalização em seu site oficial e no espaço *Notícias* apontava as vantagens aos municípios paulistas. Após cinco anos do Programa de Parceria, no dia 11 de abril de 2001, a partir de levantamento de dados, foi divulgada a matéria *Programa de municipalização de ensino une estado e municípios*, da qual se ressaltam dois trechos:

1- [...] O atendimento rápido e eficaz das demandas da população, a descentralização dos recursos, o que permite sua aplicação mais racional, gerando empregos e riqueza para a região, além da maior participação da comunidade na gestão da escola e na fiscalização quanto à aplicação dos recursos, são alguns dos benefícios gerados pelo Programa de Parceria Educacional Estado-Município. 2- [...] O programa de municipalização completa cinco anos como um grande sucesso. Boa parte das escolas municipalizadas tem capacitado professores, comprado novos materiais pedagógicos e computadores. Com a municipalização, várias cidades já ampliaram, reformaram e construíram novos prédios escolares.

Houve muita instabilidade por parte dos profissionais da educação local, alguns apoiavam a municipalização acreditando no desenvolvimento educativo e outros apontavam resistência a essa nova medida. O que motivou a aceitação foi que, com o Fundef, 60% dos recursos seriam destinados à folha de pagamento dos professores e, ao término do ano letivo, quando o percentual com a folha não atingia o teto dos 60%, o restante do montante era dividido entre os professores. Essa prática foi disseminada nos municípios brasileiros e o valor repassado foi denominado de *resíduo*.

O decreto Municipal nº. 4.347/2000 (BEBEDOURO, 2000) regulamentava a distribuição do *resíduo* do Fundef prevista no Artigo 37 do Estatuto, Plano de Carreira e

---

<sup>44</sup> Fundo de natureza contábil com abrangência a todos os estados brasileiros.

<sup>45</sup> Decreto Estadual nº 40.510, de 4 de dezembro de 1995.

Remuneração do Magistério Público Municipal de Bebedouro, Lei Municipal nº. 2.870/99 (revogada).

Embora esse processo de municipalização não esteja encerrado no estado de São Paulo, em Bebedouro findou-se em 2007, e as escolas dos anos iniciais do sistema estadual passaram a pertencer integralmente ao sistema municipal. Nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei Municipal nº. 3.690, que dispunha sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro, posteriormente revogada e substituída pela Lei Municipal nº. 5.060 de 2015 (BEBEDOURO, 2015b), que determina novas normas para a organização do sistema.

Em função da municipalização do ensino, foi realizado, em 2008, concurso público voltado à área da educação para os cargos de Supervisor de Ensino, Diretor de Escola, Professor do Ensino Fundamental I, Professor do Ensino Fundamental II (Inglês, Educação Física e Educação Especial), Professor Educador Berçarista, Inspetor de Alunos, Oficial de Escola e Servente. Em 2014 houve necessidade de novo concurso público para preencher vagas nos cargos de Professor (Ensino Fundamental, Educação Infantil, Inglês), Diretor de Escola, Secretário de Escola e Oficial de Escola.

Ao término do processo de municipalização, a rede contava com 71 professores estaduais conveniados. Devido às aposentadorias e exonerações, em 2018 esse número caiu para 36 conveniados frente ao total de 400 professores municipais efetivos.

Foi complexo para o Departamento de Educação o processo de adaptação, ao assumir a responsabilidade dos anos iniciais do ensino fundamental. Isso ocorreu ao mesmo tempo em que a creche (criança de 0 a 3 anos) deixou de pertencer à assistência social e passou a ser incumbência da área educacional, em conformidade com a LDB/1996.

Para cumprimento das metas e diretrizes do PNE/2001<sup>46</sup>, foi promulgada a Lei Federal nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da LDB/1996, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Com o Decreto Municipal nº 5.915/2005, iniciou-se o processo de implantação e implementação do ensino de nove anos e, a partir de 2006, admitiu-se durante algum tempo a coexistência de ano/série, durante a transição do ensino de oito anos (1ª a 8ª série) para o de nove anos (1º ao 9º ano) até sua plena instalação. A segunda etapa da pré-escola (alunos de 5 anos) integrou-se ao ensino fundamental que passou a denominar-se de 1º ano, a 1ª série tornou-se 2º ano e assim, gradativamente, até chegar aos alunos da extinta 4ª série, atualmente 5º ano.

---

<sup>46</sup> Aprovado pela Lei nº. 10.172/2001.

Durante essa trajetória de relativa autonomia da educação municipal, muitos processos administrativos e ações foram reproduzidos da rede estadual por falta de equipe técnica ou recursos humanos qualificados para resolver problemas educacionais locais. Existem pontos positivos quando o município cria o seu próprio sistema de ensino, porém aparecem as demandas como a necessidade de qualificar o pessoal técnico, criar estruturas de apoio, acompanhar e cumprir as legislações educacionais vigentes, adotar medidas para gerenciar os recursos financeiros e responsabilizar-se pela qualificação da educação local.

Depois de progressiva reorganização do sistema municipal e o ingresso por concurso público de dois supervisores de ensino em 2009 e de outros dois em 2011, a rede municipal adquiriu maior independência e passou a estruturar a parte documental da Semeb, a elaborar editais, decretos e portarias, a acompanhar as ações das escolas do ensino fundamental e educação infantil e, conseqüentemente, a desvincular-se, gradativamente, da Diretoria de Ensino de Jaboticabal, órgão responsável pela educação da região, que inclui Bebedouro.

Apesar da autonomia adquirida ao tornar-se um sistema próprio, mantém-se a parceria estado-município em programas e projetos, como transporte e alimentação escolar, material didático e nas capacitações de professores, coordenadores e equipe técnica.

A competência do município é atender a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Como o objeto deste estudo é o ensino fundamental, destaca-se que, nesse segmento, o município possui doze unidades escolares, que recebem alunos do 1º ao 5º ano, sendo sete escolas que foram municipalizadas e cinco municipais. Do total de escolas, oito atendem em tempo integral com carga horária de dez horas diárias, incluindo as refeições. Em 2018, o número de alunos de 6 a 10 da rede era de 3.501, dado fornecido pela Secretaria Escolar Digital (SED), da SEESP. A rede municipal é responsável por 75,2% do total de alunos dessa faixa etária e 24,8% corresponde à rede privada<sup>47</sup>. Esse nível de ensino é considerado universalizado no município.

Ressalta-se que durante a busca por dados e informações para complementar estes estudos, foi organizado o Quadro 2, que apresenta a evolução do número de matrículas referentes aos anos iniciais do ensino fundamental dos últimos dez anos.

---

<sup>47</sup> Dados fornecidos pelo SIM Educação, referentes a 2015 (Fonte: Fundação Seade. Ministério da Educação – MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep. Censo Escolar).

**Quadro 2** – Número de matrículas do ensino fundamental: 2008 - 2018

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Matrícula</b>	4.611	4.375	3.686	3.758	3.523	3.491	3.488	3.660	3.670	3.640	3.501

**Fonte:** FDE – SIM Educação.

Observa-se que o número de matrículas decresce ao longo da década, apresentando queda acentuada de 24%. Esse fato exige dos gestores públicos locais planejamento estratégico para longo prazo.

Salienta-se que, nesse mesmo período, houve aumento de número de atendimento no segmento da educação infantil, de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, devido ao acréscimo de vagas para atendimento de uma parcela da demanda reprimida, problema que afeta grande parte dos municípios brasileiros.

O Art. 23 da LDB confere autonomia para a organização da educação básica e os anos iniciais do Ensino Fundamental, competência do município, estão organizados em ciclos, sendo ciclo I-A (1º, 2º e 3º anos), com média de 25 alunos/turma e ciclo I-B (4º e 5º anos), com média de 30 alunos/turma. Com a implantação da BNCC, que prevê a alfabetização até o final do 2º ano, será necessário, após construção do currículo da rede municipal, reorganizar os ciclos.

As taxas de reprovação do sistema municipal estão representadas na Tabela 4, de acordo com dados do censo escolar. A legislação municipal vigente permite a retenção do aluno em final de ciclo (3º e 5º ano). Nos demais anos, a retenção ocorre por número excessivo de faltas, ao ultrapassar o limite de 25% exigido pela LDB/96 e o abandono escolar, que raramente acontecem por haver mecanismos de controle nas unidades escolares.

**Tabela 4** – Percentual da taxa de reprovação.

Taxas	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Reprovação</b>	4,2	4	3	2,9	2,27

**Fonte:** Inep/2017

Observa-se decréscimo no índice de reprovação e acredita-se que um dos fatores que contribuíram para a redução foi o controle maior das unidades escolares em função do Ideb em que o fluxo escolar afeta na composição do resultado.

Os materiais pedagógicos utilizados no sistema municipal fazem parte de convênio assinado entre a SEESP e a municipalidade: Programa Ler e Escrever e Educação Matemática nos Anos Iniciais (EMAI). São utilizados também cadernos de atividades para o 1º, 2º e 3º anos (Língua Portuguesa e Matemática), elaborados por uma comissão de professores da rede sob coordenação da Oficina Pedagógica da Secretaria de Educação, sendo o custo da impressão gráfica o único dispêndio para o erário.

A Educação Municipal é composta pelos conselhos educacionais: Conselho de Alimentação Escolar – CAE, criado em 1997, (Lei Municipal nº 3.968/97), Conselho Municipal de Educação - CME, criado em 2003 (Lei Complementar nº 05/2003) e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACSFUNDEB (Lei Municipal nº 3.674/2007).

Estão instituídos no município os Conselhos de Escola, por meio da Lei Municipal nº 4.264 de 08 de fevereiro de 2011 (BEBEDOURO, 2011), o Fórum Municipal de Educação – FME, de instância permanente - Decreto Municipal nº 12.183, de 02 de agosto de 2016 (BEBEDOURO, 2016) e a Comissão de Educação, composta por representantes de vereadores da Câmara Municipal de Bebedouro.

Vale ressaltar que o município de Bebedouro foi polo regional da Conferência Nacional de Educação – CONAE - em 2010 e 2014, responsável pela organização da etapa intermunicipal, com participação de 19 municípios. Esteve representada por delegados locais nas duas conferências estaduais e nacionais.

A fim de a rede municipal consolidar-se cada vez mais como ente que possui características educacionais próprias, desde o ano de 2000, todas as unidades escolares elaboram o Projeto Político Pedagógico – PPP, sendo incluídos adendos anualmente e o Projeto é reelaborado a cada quatro anos. A equipe de supervisores de ensino capacita os diretores escolares e acompanha todo o processo de construção desse documento até a sua homologação. Cada unidade escolar parte de um diagnóstico local e constrói o PPP em cooperação com a sua comunidade escolar.

A educação municipal mantém parceria com duas instituições de ensino superior da cidade, sendo uma fundação pública e a outra, particular.

Procurando contribuir para que a transição e o acesso dos alunos do 5º ano (sistema municipal) para o 6º ano (sistema estadual) do ensino fundamental ocorra de forma equilibrada e produtiva, a equipe da Semeb organiza encontros entre os gestores das escolas municipais e estaduais. Essa prática é denominada de *Rito de Passagem* e participam, além de gestores e

coordenadores escolares, os supervisores de ensino da rede municipal e estadual e a intermediação é feita pela coordenação pedagógica da Semeb. Essa prática é considerada exitosa por ambas as redes de ensino e acontece, sistematicamente, entre todas as escolas municipais e estaduais desde 2013, com constantes aperfeiçoamentos. Antes de ser consolidado como procedimento da rede, algumas escolas passaram pela experiência.

Nessa oportunidade, são discutidas as ações desenvolvidas durante os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), das escolas municipais, os instrumentos avaliativos (avaliações institucionais, mapas, planilhas, índices), os encaminhamentos dados aos alunos com deficiência, dificuldades de aprendizagens e frequência irregular.

O contrário também ocorre, os gestores dos anos finais (6º ao 9º ano), das escolas estaduais, apresentam os resultados das avaliações diagnósticas do início do ano (alunos do 6º ano) e apontam as principais dificuldades dos alunos egressos da rede municipal, as ações desenvolvidas e as expectativas de aprendizagem. Os coordenadores pedagógicos municipais e estaduais dialogam e, juntos, procuram alternativas para melhorar o desempenho dos alunos.

Nessa etapa educacional, os alunos se deparam com novos horários, diferentes professores, ampliação das disciplinas, espaços diferentes, autonomia ampliada, expectativas de novas conquistas, de conhecimentos e de saberes. Dentro da agenda, consta ainda a visita dos alunos e professores das escolas municipais às escolas estaduais, os quais, após conhecer a escola, antecipadamente, passam a ter maior segurança para enfrentar novos desafios. O “Rito de Passagem” acontece também entre a saída das crianças da educação infantil e entrada no ensino fundamental, e de forma mais simplificada, entre cada ano escolar numa mesma escola.

Há inúmeras conquistas ao longo da trajetória e experiência do sistema público municipal, mas, como quaisquer outros sistemas educacionais, existem mudanças de rumos que podem influenciar positiva ou negativamente o desenvolvimento educacional local de acordo com a gestão do órgão responsável pela Educação, estando a nomeação de seu dirigente vinculada ao poder executivo.

## **5.2 A prática avaliativa anterior ao Sademb**

O ano de 2015 o foi marco da implantação do sistema avaliativo municipal de Bebedouro. Esse instrumento é consequência de aprimoramento de práticas do sistema municipal, fruto de experiências anteriores.

A Anresc (Prova Brasil) passou a ser aplicada de forma censitária em 2005, permitindo gerar resultados por escola, mas antes disso, mais precisamente em 2002, o município de

Bebedouro passou pela experiência de construir um modelo de avaliação de larga escala, aplicada a todos os alunos da 1ª a 4ª série do ensino fundamental. As pesquisas em arquivos históricos mostram que a denominação do sistema avaliativo de 2002 era a mesma do sistema atual – Sademb<sup>48</sup>, embora o significado de algumas letras da sigla fosse diferente.

Em seus estudos, Sousa, Pimenta e Machado C. (2012, p. 21), ao apresentar experiências de avaliações próprias em treze municípios paulistas, informam que a primeira experiência de criação, dentre os locais analisados, foi o de Marília, em 2004.

Em 2002, portanto, considerando os limites e possibilidades da época, houve um esforço da equipe para consolidar a prática de avaliação em larga escala em Bebedouro. As questões foram formuladas pela equipe pedagógica do Departamento de Educação, com o auxílio de alguns professores da rede, sendo as provas aplicadas e corrigidas individualmente. Porém, a equipe formada para coordenar o ensino fundamental era reduzida em relação à demanda de trabalho. As dificuldades foram relatadas no caderno oficial de registro do Sademb 2002:

O primeiro ano do Sademb contém problemas de ordem técnica, tanto em sua elaboração quanto na aplicação e correção. A equipe sentiu dificuldades desde a tarefa de selecionar os conteúdos conceituais, pois ainda não havia, na fase citada, um planejamento dos conteúdos de apropriação únicos em todas as EMEFs<sup>49</sup> nas áreas de Português e Matemática (BEBEDOURO, 2002, p. 3).

Observa-se nos arquivos e registros uma organização desse sistema envolvendo estudos, pesquisas e grande esforço por parte do órgão executor. Um dos maiores obstáculos encontrados, após a correção de todos os cadernos de provas, foi compilar os dados e transformá-los em tabelas, figuras e quadros. Esse procedimento foi realizado, porém, divulgado para as escolas quase dois anos após a aplicação das provas, não sendo possível elaborar um boletim para cada unidade escolar, como previsto anteriormente.

As adversidades encontradas foram legitimadas ao ser sugerido para a próxima edição (2003) um “serviço especializado”, sem perder o formato da “cara” da realidade local, mas com o importante auxílio de especialistas na área (BEBEDOURO, 2002, p. 3).

Essa etapa prevista não se concretizou e as dificuldades técnicas atreladas à falta de recursos humanos acarretaram a interrupção da avaliação nos anos subsequentes. Porém, fica registrada na história educacional local a importância dada a essa iniciativa experimentada em um município de pequeno porte:

---

<sup>48</sup> SADEMB/2002 – Sistema de Avaliação Diagnóstica da Educação Municipal de Bebedouro.

SADEMB/2015 – Sistema de Avaliação de Desempenho Escolar do Município de Bebedouro.

<sup>49</sup> EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental.

Todas as dificuldades encontradas não reduzem a importância e a necessidade da avaliação enquanto ato concreto de responsabilidade social e que não almeja ser radiografia real, mas que traz aspectos do que realmente acontece, do que se sabe e do que não se sabe e que a comunidade tem o direito de conhecer (BEBEDOURO, 2002, p. 3).

Na apresentação dos objetivos do Sademb/2002, aparecia a busca por instrumentos para subsidiar o Departamento de Educação nas tomadas de decisão relativas à política educacional do município. Essa foi a primeira tentativa de se estabelecer uma cultura avaliativa no município e, após sete anos, em 2009, iniciou-se outro procedimento avaliativo, com construção de novos instrumentos, que subsiste até os dias atuais, passando por constantes revisões em busca de aprimoramento.

Conhecida no meio escolar como “Avaliação da Semeb”, por não ter sido oficializada uma nomenclatura específica, é considerada uma avaliação institucional ao ter o foco na prática pedagógica das unidades escolares. Faz parte do calendário anual da Semeb, com datas pré-definidas<sup>50</sup> para aplicação a todos os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Ocorre anualmente em três momentos distintos: início do ano letivo (avaliação diagnóstica), final do primeiro semestre e final do segundo semestre. O modelo da prova é praticamente o mesmo no decorrer dos anos e são feitos alguns ajustes, que partem de apontamentos dos professores. Esse tipo de avaliação, embora mais simples, assemelha-se à Avaliação da Aprendizagem em Processo – AAP - da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

As avaliações de Língua Portuguesa (incluindo produção escrita) e Matemática são aplicadas e corrigidas pelo próprio professor da sala de aula, como uma atividade complementar, e os resultados são organizados em planilhas, com modelo preestabelecido pela secretaria de educação. A equipe gestora escolar transforma esses dados em gráficos e tabelas e os resultados, por sala, são socializados em horários de estudos coletivos. Por envolver todos os alunos do ensino fundamental as informações servem para planejar o desenvolvimento de ações na escola, articulando o caráter gerencial e o pedagógico das avaliações.

Outra planilha é preenchida com os dados gerais dos alunos do 1º ao 5º ano e repassada para a coordenação do ensino fundamental da Semeb, cujos resultados são utilizados para ações pedagógicas no decorrer do ano letivo, mais especificamente voltadas à atuação do coordenador pedagógico nas escolas.

---

<sup>50</sup> Reserva-se uma semana para aplicação das provas e cada unidade escolar organiza os dias/horários mais propícios à sua realidade e à rotina diária.

Dessa forma, o professor tem dados dos alunos, a escola tem dados das turmas e a secretaria de educação tem dados gerais das unidades escolares. Essas informações não são divulgadas para a população, considerando que o objetivo principal da avaliação é o acompanhamento pedagógico interno das escolas e obtenção de dados para preencher a Ficha de Acompanhamento do Aluno<sup>51</sup>, servindo ainda de apoio ao planejamento escolar, aos planos de aula e como subsídio para discussões de temas em horários de estudos coletivos, além de um controle, por cada professor, da eficácia dos materiais didáticos utilizados.

Essa avaliação é considerada pela rede municipal como uma boa prática, mas, assim como a Prova Brasil, apresenta insuficiência de dados para um projeto maior de se transformar uma realidade educacional local. Os professores apontam para a necessidade de uma revisão geral, principalmente das informações fornecidas nas planilhas de acompanhamento individual do aluno em Língua Portuguesa e Matemática. A revisão está prevista após a implantação do currículo no município, que irá provocar mudanças significativas nos conteúdos a serem ensinados, nas práticas pedagógicas e nas avaliações.

Gimenes et al. (2013, p. 30) fazem uma análise sobre os usos das avaliações externas de quatro secretarias de educação (uma estadual e três municipais), sendo que três delas investiram em sistemas próprios de avaliação em larga escala como instrumentos de suas políticas educacionais e uma das conclusões é a de que “o uso de avaliações externas pode e deve ser mais abrangente, demandando um conjunto coerente de ações em diferentes níveis e direções com base nas características próprias de cada secretaria de educação” .

Essa abrangência vai além de um simples arquivo de dados educacionais, mas deve implicar em novas formas de pensar e agir que, portanto, levarão à promoção do crescimento pessoal enquanto ser humano, integrante de uma sociedade. Existem as expectativas e existem as implicações no ato de avaliar, que fazem diferença na vida dos envolvidos (alunos, pais, educadores e comunidade educacional). Portanto, os resultados devem ser mais abrangentes (VIANNA, 2003, p. 32; GIMENES at.al., 2013, p. 30).

Isso revela o esforço para a construção de uma política avaliativa cujos objetivos, justificativas e ações tenham como convergência a qualidade social da educação. Entende-se por qualidade social “[...] a educação assentada em concepção político-pedagógica emancipatória e inclusiva, tendo por eixo o conjunto de suas dimensões (extra e intra), direcionado à garantia do acesso e permanência de todos/as” (BRASIL, 2018b, s/p).

---

<sup>51</sup> Ficha de dados dos alunos que o acompanha durante a trajetória nos anos iniciais do ensino fundamental.

O município experimentou, na prática, a inclusão de avaliações em larga escala local, em um esforço de valorizar as características da sociedade educativa, ao mesmo tempo em que não desconsiderou as avaliações nacionais. Pinhal (2014, p. 11), mostra que se deve ter:

[...] uma visão sobre a importância estratégica da educação e, em conformidade, devem adotar políticas educativas próprias, com opções e prioridades adequadas às aspirações, necessidades e interesses locais, embora evidentemente dentro do respeito pelas orientações nacionais.

Da mesma maneira que a união, estados e municípios construíram os seus planos decenais de educação, sendo algumas metas e estratégias comuns entre as esferas e outras específicas de acordo com as demandas educacionais de cada território, essa mesma lógica deve estar a serviço das avaliações do desempenho dos alunos e, considerando que a avaliação nacional e estadual (São Paulo) estão em prática, é fundamental que municípios se mobilizem para criar os seus instrumentos, favorecendo conhecer de maneira ampla e profunda a realidade educacional local e criar melhores condições para regular o próprio sistema e formular as suas políticas educacionais.

### **5.3 Fatores que motivaram a criação de um sistema próprio de avaliação**

A Educação, como um bem público, passa por constantes mudanças. São tentativas de transformar o cenário brasileiro que apresenta, há décadas, um modelo de relativa ineficácia e ineficiência<sup>52</sup> em seu propósito de oferecer qualidade do serviço oferecido. As políticas educacionais, em todas as esferas federativas, não conseguem cumprir com o seu objetivo maior que é a aprendizagem com qualidade do aluno.

O documento de referência do Saeb, pauta-se no que preconiza o PNE/2014 em relação ao fortalecimento de um sistema nacional de avaliação, que vai além do desempenho dos alunos nos testes e aponta para uma regulamentação da educação brasileira, tendo como escopo a formação do potencial humano. Nesse contexto educacional/avaliativo, está exposto no documento que “As políticas, os programas e as ações educacionais desenvolvidas pelas três esferas de governo, assim como os diversos espaços e atores envolvidos, tornam-se elementos a serem considerados para efeitos da avaliação, **em diversas possibilidades de realização.**” (BRASIL, 2018c, p. 14, grifo nosso).

---

<sup>52</sup> Contrapondo-se a: eficiência como “relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos e eficácia sendo o alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público” (TCESP, 2014, p. 4).

O Sademb pode ser considerado uma dessas possibilidades, mas criar esse sistema e mantê-lo é uma ação complexa na tentativa de modificar uma realidade a partir do diagnóstico educacional local. Para vislumbrar um cenário positivo é preciso, primeiramente, ter clareza de onde se está partindo, o caminho que está sendo percorrido e aonde se quer chegar. No percurso dos estudos, o termo *realidade* foi utilizado diversas vezes e, contextualizada ao processo avaliativo, nesse sentido, pode-se dizer que:

Avaliar é diagnosticar, e diagnosticar, no caso da avaliação, é o processo de qualificar a realidade por meio de sua descrição, com base nos dados relevantes, e, a seguir, pela qualificação que é obtida pela comparação da realidade descrita com um critério, assumido como qualidade desejada (LUCKESI, 2011, p. 277).

Embora coexistam inúmeros fatores que desencadearam a busca por novos instrumentos para avaliar melhor o rendimento escolar do sistema público municipal, dois deles podem ser considerados de ordem externa (extraescolar) e outros estão mais diretamente ligados à Prova Brasil e ao Ideb (intraescolar). Consideram-se os fatores intraescolares mais significativos por estarem diretamente ligados à prática pedagógica.

“A avaliação deve ser sistêmica, compreendendo os resultados escolares como consequência de uma série de fatores extraescolares e intraescolares, que intervêm no processo educativo [...]” (BRASIL, 2014b, p. 53).

A seguir, serão discriminados os fatores mais relevantes que foram considerados ao se investir em uma avaliação externa em um município do interior de São Paulo. A cultura avaliativa propõe estudos e pesquisas antes das tomadas de decisões.

### **5.3.1 Exposição de fatores externos**

Pode-se destacar primeiramente como fator externo o motivo pelo qual o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) implantou em 2014 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) que busca avaliar as políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores. Esse indicador é composto por sete índices setoriais, consolidados em um único indicador com foco na análise da infraestrutura e dos processos nos municípios: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação. Esse sistema avaliativo possui cinco faixas<sup>53</sup> de resultados que são

---

<sup>53</sup> O enquadramento é dividido em faixas de qualificação: altamente efetiva (A), muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C).

atribuídos aos municípios. Para implantar esse sistema estadual, o TCESP promoveu a capacitação da equipe técnica municipal em seus diferentes órgãos que compõem a administração pública e os municípios paulistas respondem a um questionário eletrônico por meio do sistema Audesp<sup>54</sup>. O objetivo do IEGM para o indicador educacional – i-Educa é “Apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal na sua esfera de responsabilidade, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas” (TCESP, 2014, p. 7).

Para aferir a qualidade da Educação, em 2014, foram formuladas, por meio do TCESP, 56 questões das quais, dependendo da resposta, se desdobravam em novas perguntas. Alguns dos questionamentos do TCESP dirigidos aos municípios se referem à avaliação escolar, aos indicadores de qualidade e ao fluxo escolar, a saber:

A prefeitura Municipal aplicou algum programa de avaliação de rendimento escolar municipal?; A prefeitura municipal utilizou algum indicador de qualidade para análise da educação do Ciclo I?; Que indicador(es) de qualidade foi(ram) utilizado(s) pela prefeitura municipal para análise da educação do Ciclo I?; O município possui levantamento da distorção idade/série no ciclo I? (TCESP, 2014, p. 16-28).

Em 2015 a questão sobre programa de avaliação foi reformulada para “*A prefeitura aplicou algum programa municipal de avaliação de rendimento escolar?*” (TCESP, 2016, p. 16). Para essa pergunta os valores aplicados a cada resposta eram: Sim, avaliação própria – 03; Sim, aderiu ao Saesp – 02; Sim, terceirizada – 01; Não aplicou – 00. Em caso de o município que aplicou avaliação terceirizada tinha que completar informando sobre qual empresa foi a responsável.

Evidencia-se, dessa maneira, que o TCESP utiliza como parâmetro de qualidade os indicadores construídos a partir de avaliações de larga escala com o objetivo de comparar os gastos de recursos públicos com o desempenho dos alunos. Embora os municípios paulistas participem do Saeb ou Saesp – parece não ser suficiente para análise do TCESP, impulsionando assim a criarem seus próprios sistemas avaliativos.

Se o objetivo for o de qualificar a educação, quanto mais precisas forem as informações relacionadas ao rendimento escolar, melhores serão as escolhas feitas pelos administradores locais, pois “O atual cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados,

---

<sup>54</sup> Divisão de Auditoria Eletrônica de São Paulo, criada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no aperfeiçoamento do controle de gestão governamental.

cuja análise das necessidades sociais revela forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos” (TCESP, 2014, p. 1). Em se tratando da educação, resultado significa garantir o aprendizado, um direito constitucional.

Esse fator, ora descrito, não é o mais importante e nem o responsável direto pela implantação de um sistema próprio, haja vista que a discussão sobre sistema próprio de avaliação teve início em 2013, antes, porém, da implantação do IEGM, do TCESP.

O segundo fator externo, determinante para que o Sademb fosse implantado ainda em 2015, diz respeito à avaliação de larga escala do governo estadual, aplicada desde 1996, que compõe o Sistema do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – Saresp<sup>55</sup>. Durante alguns anos o município participou desse sistema, considerando os aspectos das avaliações mais próximos da realidade local se comparado à Prova Brasil, além de serem aplicadas em final de ciclos (3º e 5º ano no sistema municipal). Outro fato diz respeito às características das provas do Saresp, compostas por algumas questões abertas (resposta construída pelo aluno) e por uma produção de texto<sup>56</sup> que avalia o desenvolvimento das habilidades de escrita.

A adesão ao Saresp é voluntária e até 2014 os custos da aplicação em escolas públicas da rede municipal ficavam por conta do Governo do Estado de São Paulo, mais precisamente, pela SEESP. Em 2015, ocorreu mudança na Resolução SE-41, de 18 de agosto de 2015 (SÃO PAULO, 2015b), no Art. 2º, parágrafo 3º, que apresentava a seguinte condição para adesão das Escolas Municipais de Ensino:

Nas redes municipais, a Secretaria Municipal de Educação **assumirá as despesas referentes à participação de suas escolas**, mediante contrato a ser firmado com a instituição prestadora de serviço, cujo valor será calculado de acordo com o número de alunos a serem avaliados, multiplicado pelo valor custo-aluno referente ao SARESP-2015 (SÃO PAULO, 2015b, grifo nosso).

Para aderir, o valor aluno era de R\$ 20,48 e a municipalidade deveria assinar contrato com a Instituição contratada. O custo total para a Semeb seria de R\$ 31.191,04.

Essa decisão por cobrança teve como consequência direta a não adesão ao Saresp por inúmeros municípios paulistas, comprovados por meio de dados do Relatório Pedagógico de 2014 da SEESP (SÃO PAULO, 2014), que apresentou informações sobre a participação de 3.417 escolas municipais de 545 municípios (p. 7) e do Relatório Pedagógico de 2015 (SÃO PAULO, 2015a) com dados sobre a adesão de 823 escolas de 174 municípios (p. 1), ou seja,

---

<sup>55</sup> Sistema criado em 1996. A avaliação é obrigatória às escolas da rede estadual e por adesão à rede municipal.

<sup>56</sup> De acordo com os PCN (1997, p. 47) o trabalho com produção de textos tem como finalidade formar escritores competentes capazes de produzir textos coerentes, coesos e eficazes.

em 2014 participou 84,6% da rede municipal e em 2015 esse índice caiu para 27%. Acredita-se que as prefeituras, assim como a de Bebedouro, que estavam acostumadas ao financiamento do Saresp pelo governo estadual não previram os gastos no orçamento anual por receberem o comunicado sobre a mudança da prática em agosto do corrente ano, com data das avaliações marcadas para novembro.

Diante do ocorrido, o Sademb, que a princípio seria implantado em 2016 como complemento do Saresp e da Prova Brasil, foi antecipado para 2015, mantidas as mesmas datas da aplicação do Saresp.

A partir de então, o Saresp foi substituído pelo Sademb, preservando algumas das suas características, utilizando-se como parâmetro parte da Matriz de Referência e a Proposta Curricular do Estado de São Paulo. Com a tomada de decisão e a extinção do Idesp<sup>57</sup>, que identificava o município dentro do universo da rede pública paulista, permaneceu apenas o Ideb que contempla tanto estados como municípios.

Se considerar o princípio constitucional da economicidade, a prefeitura gastou, na totalidade, R\$ 2.830,36 com o Sademb, referente à impressão gráfica, menos de 10% dos custos que assumiria com o Saresp.

### **5.3.2 Exposição de fatores internos**

Uma mudança de comportamento em busca de maior autonomia e controle da educação deve passar por critérios técnicos e objetivos que se convergem entre direito de aprender da criança e planejamento dos formuladores de políticas educacionais nas tomadas de decisão.

Pestana (2016, p. 81), ao retratar o sistema nacional de avaliação, que se torna cada vez maior e mais complexo, expõe as consequências imediatas que provocam nos indivíduos, nas escolas e nos sistemas de ensino e ao tomar-se a iniciativa de avaliar é importante que a mesma “seja coerente, articulada e tecnicamente fundamentada e apresente de forma mais clara e transparente o porquê, para que, para quem, o que e como avaliar”.

Os questionamentos da autora despertam o senso de responsabilidade dos gestores educacionais ao se criar um sistema de avaliação. Adquirir identidade própria por meio das características educacionais locais requer mudanças e o Sademb é fruto da tentativa de transformar uma realidade. Os principais motivos relacionados à Prova Brasil e ao Ideb que colaboraram para inserir a avaliação municipal no planejamento educacional foram:

---

<sup>57</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, criado em 2007 é o indicador que mede a qualidade das escolas paulistas.

a) *Resultados Gerais* – apesar de ser aplicada a cada aluno que se enquadra nos critérios definidos pelo Inep, os resultados da Prova Brasil não são divulgados individualmente. O objetivo é avaliar a educação básica das redes de ensino e formular políticas que possam favorecer o desenvolvimento educacional como um todo. O caráter nacional confere legitimidade para ações mais abrangentes.

Os gestores pedagógicos de municípios de pequeno porte têm proximidade com as unidades escolares, os seus gestores e professores. Considera-se importante o município avançar para uma coleta de dados e informações pormenorizada do aluno (no contexto do seu grupo e da sua escola) e das instituições (no contexto da rede municipal), para desenvolver ações conjuntas que dialoguem entre todos os atores envolvidos.

Dessa forma, criam-se mecanismos para atender cada aluno em suas necessidades específicas para a aprendizagem e cada escola em suas especificidades educativas.

b) *Tempo de análise e divulgação dos resultados* - por ser considerada a Prova Brasil uma avaliação de grande porte que envolve o território nacional, o Inep necessita de relativo tempo para analisar, calcular, emitir boletins e relatórios aos estados, municípios e escolas. Os resultados são apresentados sempre no ano subsequente à aplicação das provas. Para o MEC, esse fato não representa maiores problemas por utilizarem o monitoramento numa evolução temporal de desempenho, ou seja, ao longo do percurso desde os anos iniciais até o ensino médio.

Para o município, esse tempo de resposta é extenso por haver um compromisso com o processo de desenvolvimento da aprendizagem dos alunos até o 5º ano e a necessidade de agir diretamente e celeremente sobre os problemas apresentados a partir dos resultados.

Esses dois primeiros aspectos estão postos nos estudos de Alavarse, Machado C. e Bravo (2015, p. 196) ao confirmar que “Em seus boletins, que tardam quase um ano para chegar às escolas, é impossível identificar os alunos que estariam sob os percentuais para cada nível da escala”. Vianna (2003, p. 35) corrobora sobre a questão do tempo ao dizer “No caso específico do contexto brasileiro, reconhecemos que há interesse em divulgar resultados e, nesse sentido, relatórios técnicos são publicados, ainda que com uma certa demora”.

c) *Matriz de Referência e Currículo* - por não existir um currículo com base nacional, a Matriz de Referência da Prova Brasil não pode dimensionar as diferentes propostas de ensino e concepções pedagógicas do país.

As matrizes de referência nacional são um recorte das competências e habilidades esperadas dos alunos com base no que é possível de se aferir por meio de testes de múltipla escolha. “Matrizes são funcionais e demandam especificação de conteúdos curriculares em uma forma ‘avaliável’, portanto, não dão conta de processos de aprendizagem, mas sim de um tipo de desempenho sob certas condições, num dado momento” (GATTI, 2012, p. 34).

Acaba tornando-se uma prática comum os professores utilizarem essas matrizes de referência como parte do currículo a fim de treinar os alunos. Em virtude da carga horária e do tempo didático disponível, muitas vezes gera confusão entre o que está descrito na Matriz de Referência e as propostas curriculares do sistema municipal. “Elas não podem substituir propostas curriculares com seus desdobramentos pedagógicos.” (GATTI, 2012, p. 34).

Essa prática vai além do que verificado no sistema de educação local, Bauer et al. (2015, p. 332) comprovam em seus estudos, envolvendo grande número de municípios, iniciativas de organização das propostas de ensino de acordo com as habilidades e conteúdos discriminados em matrizes de referência com o propósito de preparar os alunos para melhor desempenho nas avaliações externas. Bonamino e Sousa (2012, p. 384) e Sousa, Pimenta e Machado C. (2012, p. 33) denominam essa prática de “estreitamento de currículo” e Gatti (2012, p. 35) de “reducionismo curricular”. Horta Neto (2018, p. 47), ao discutir as limitações do sistema, destaca que “A mais comum delas é preparar os alunos para os testes, o que reduz o currículo ensinado àquilo que é exigido no teste, com possíveis efeitos na aprendizagem dos alunos”.

O Relatório do Saeb (2015), que apresenta o panorama da década de 2005 a 2015, adverte que “Matrizes não englobam todo o currículo escolar e não podem ser confundidas com procedimentos, estratégias de ensino ou orientações metodológicas, pois consistem em um recorte dos conteúdos curriculares estabelecidos para determinada etapa ou ciclo escolar” (BRASIL, 2015, p. 26). Portanto, as escolas, ao se apropriarem das Matrizes de Referência como base do que o aluno precisa aprender, fizeram com que a Prova Brasil assumisse uma função que não está prevista em seu programa.

O Ideb, ao produzir escalas e indicadores, provoca comparações entre as escolas podendo provocar um *ranking* entre elas facilitando as interferências curriculares (VIANNA, 2003; 2014; BRUNS; EVANS, LUQUE, 2011; LUCKESI, 2011; SOUSA, 2014; BAUER et al., 2015; HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016; PESTANA, 2016; ALAVARSE; MACHADO C.; ARCAS, 2017; HORTA NETO, 2018).

d) *Número mínimo de alunos* - escolas que possuem menos de vinte alunos matriculados não participam da Prova Brasil, portanto não têm o Ideb calculado.

O município de Bebedouro possui dois distritos e um povoado e os três dispõem de unidades escolares que, por suas características regionais, muitas vezes não atingem o número necessário de alunos para participar da Prova Brasil. Por terem características próprias é comum contarem com classes multisseriadas que atendem à população local e à zona rural. Por isso, a escola do povoado teve o Ideb calculado apenas no ano de sua criação, em 2007 e as escolas dos distritos obtiveram indicadores nos anos de 2009 e 2013. Outra escola situada dentro do perímetro urbano, porém com número populacional reduzido devido à proximidade com bairro industrial, teve o Ideb calculado em 2007, 2011, 2013 e, mais recentemente, em 2017.

Essas escolas, por possuírem número diminuto de alunos, não atendiam aos critérios do Inep e não participaram das avaliações sequencialmente. Nessas condições, não foi possível identificar o nível de proficiência dos alunos.

e) *Competência Escritora* - a Prova Brasil avalia Língua Portuguesa com foco na leitura, porém, não avalia a capacidade escritora dos alunos.

Por meio de uma produção escrita (reescrita ou texto de autoria) é possível identificar o nível de proficiência do aluno em relação aos padrões da linguagem escrita. Torna-se possível, mediante pistas linguísticas, sinalizar as estruturas básicas de conhecimento da língua e intervir diretamente junto ao aluno e/ou ao grupo que apresentar dificuldade.

A concepção de competência implica uma visão ou compreensão da inteligência humana que realiza ou compreende, no nível em que o faz, como estrutura de conjunto. São vários os aspectos cognitivos em jogo: saber inferir, atribuir sentido, articular partes e todo, excluir, comparar, observar, identificar, tomar decisões, reconhecer, fazer correspondências (SÃO PAULO, 2009, p. 15).

Obter dados sobre a escrita é fundamental, por isso, um projeto pedagógico não pode tencionar que se avalie o aprendizado apenas por meio de testes de múltipla escolha, os quais dificilmente incluem questões com grau de exigência de habilidades de ordem cognitiva mais elevada. É prejudicial a ausência de questões que avaliem a capacidade de escrita (SOARES, 2016, p. 150).

Numa perspectiva de avaliação proativa, com ações intencionalmente pedagógicas, os motivos intraescolares ultrapassam em sua importância os extraescolares. Valoriza-se o espaço escolar, o professor e a comunidade, que ao se compreender os pontos fortes e fracos da escola adquire condições de intervir e melhorar sua qualidade a partir de seus próprios parâmetros e prioridades.

#### 5.4 Processo de criação do Sademb

Essa subseção se restringue a apresentar o processo de implantação do sistema de avaliação municipal, clarificar sua lógica e destacar como os problemas foram combatidos.

No ano de 2013, após analisar o Saeb, mais precisamente a Prova Brasil e o Ideb, e promover debates técnico-pedagógicos pela equipe de profissionais da Semeb, concluiu-se que somente os dados obtidos por esses dois instrumentos não eram suficientes para assegurar, de forma mais abrangente e assertiva, o aprimoramento da qualidade do ensino e aprendizagem no sistema municipal porque havia pistas, advindas de outros instrumentos avaliativos e de diálogos com os gestores das escolas estaduais, que apontavam fragilidades na aprendizagem das crianças, sendo necessária maior precisão das informações para direcionar as ações.

Era imprescindível, a partir de então, buscar respostas ao que Pestana (2016, p. 81) e Gatti (2012, p. 35) expõem como fatores importantes, *o porquê, para que, para quem, o que e como avaliar*. Gatti (2012, p. 35) acredita ser essa uma “exigência básica de uma postura democrática e de uma perspectiva humanitária em que a avaliação educacional tem como perspectiva essencial alavancar aprendizagens e desenvolver pessoas e instituições”.

A partir de respostas advindas das discussões, a equipe idealizou construir novos instrumentos que pudessem contribuir eficazmente para a aprendizagem dos alunos. Houve necessidade de se criar um sistema avaliativo municipal em larga escala, complementar à Prova Brasil. As tomadas de decisões partiram de experiências educacionais dos agentes locais, mas os estudos mostram a existência de marco teórico que embasa essa prática. São autores que revelam a importância do local, nesse caso o município, de ter autonomia para resolver os próprios problemas educacionais, tais como Vianna (2003), Barroso (2005; 2006; 2013), Pinhal (2014), Gatti (2009, 2014), Machado J. e Alves (2014), entre outros.

A fim de se criar um sistema de avaliação, a equipe pensou a respeito dos objetivos e a necessidade de profissionais com capacidade técnica para elaboração, aplicação, processamento, análise e devolutiva das avaliações, considerado esse um grande desafio. Será descrito o caminho percorrido envolvendo as etapas do processo, os desafios, os obstáculos, as contribuições, as análises e os resultados, numa tentativa de discutir essa dinâmica numa perspectiva científica.

O Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro – Sademb - foi criado pela Portaria Municipal nº 24 de 26 de outubro de 2015 (BEBEDOURO, 2015c), com fulcro nas disposições da LDB/1996 e a meta três do PME, que trata da universalização do ensino fundamental e a conclusão dessa etapa na idade recomendada. Constam como estratégias

“manter e melhorar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental” e “garantir a recuperação contínua e paralela para os alunos de menor desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, a fim de corrigir o rendimento escolar para compatibilizar idade/ano” (BEBEDOURO, 2015a, p. 21).

Ao ser instituído legalmente o Sademb, levou-se em consideração “a necessidade de se estabelecer uma política de avaliação do desempenho escolar em nível municipal, de forma articulada com o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb/MEC.” (BEBEDOURO, 2015). Ou seja, não se desvalorizou a avaliação nacional, mas idealizou-se criar instrumentos complementares.

No mesmo documento, foi apontada “a necessidade de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas municipais, de forma que cada unidade escolar receba o resultado por ano<sup>58</sup> escolar avaliado e por aluno”. Esse, talvez, seja o maior diferencial da avaliação nacional, apresentar os resultados individualizados, ou seja, permitir o acompanhamento pedagógico de cada aluno, conhecer as suas necessidades educativas e ter dados para intervir adequadamente junto à unidade escolar.

Ressalta-se a importância em desenvolver uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e a equidade da educação municipal, bem como informar a sociedade e a comunidade educacional a respeito do desempenho dos alunos matriculados em seu sistema. Gatti (2012, p. 35) aponta que “As propostas avaliativas de desempenho escolar podem ser muito significativas e úteis, tanto como diagnóstico, ou como avaliação posterior ou simultânea ao desenvolvimento de políticas ou programas educacionais”.

Essa devolutiva para a sociedade sobre a educação oferecida pela rede pública tem destaque no decorrer dos estudos de Vianna (2003) e serão considerados dois trechos: no primeiro, o autor ressalta que a avaliação educacional não tem o objetivo exclusivo de dar subsídio “a cúpula administrativa”, mas o de conduzir-se por um trabalho bem planejado de “difusão dos resultados e das suas análises, a fim de que a sociedade (interna e externa ao sistema) acompanhe o trabalho institucional e possa julgar o seu mérito, inclusive a eficiência transformadora da sua ação” (p. 27). No segundo, Vianna destaca a importância de a sociedade saber “[...] a que a escola se propõe, em termos de competências educacionais e sociais necessárias, para a concretização da cidadania” (p. 29).

O objetivo geral do Sademb é avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação pública municipal e os objetivos específicos são:

---

<sup>58</sup> O termo “série” foi substituído pelo termo “ano”, a partir da implantação do sistema de nove anos do ensino fundamental.

I- subsidiar a Secretaria Municipal de Educação nas tomadas de decisões quanto à Política Educacional do Município; II- verificar o desempenho dos alunos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos diferentes componentes curriculares, de modo a fornecer ao sistema Público de Ensino, à Equipe Técnico-Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e às Unidades Escolares informações que subsidiem: a) a capacitação dos recursos humanos do magistério; b) a reorientação da proposta pedagógica deste nível de ensino de modo a aprimorá-la; c) a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, o estabelecimento de metas para o Projeto Pedagógico de cada escola (BEBEDOIRO, 2015).

O referencial teórico aponta sobre a clareza dos objetivos nos processos avaliativos. “É preciso refletir sobre os objetivos e os impactos desse processo, que tem consequências pessoais, institucionais, sociais” (GATTI, 2012, p. 37).

Embora a nomenclatura Sademb signifique avaliar o desempenho escolar, os seus resultados não estão a serviço apenas desse propósito, vão muito além, numa dimensão de acompanhamento do processo educativo. Vianna (2003, p. 26) confere autenticidade à ação quando, a respeito dos resultados das avaliações, diz que:

A sua utilização implica servir de forma positiva na definição de novas políticas públicas, de projetos de implantação e modificação de currículos, de programas de formação continuada dos docentes e, de maneira decisiva, na definição de elementos para a tomada de decisões que visem a provocar um impacto, ou seja, mudanças no pensar e no agir dos integrantes do sistema.

Em reunião administrativa e pedagógica realizada na Semeb definiu-se que a primeira avaliação seria aplicada em 2015 para todos os alunos do 2º e do 4º ano do ensino fundamental e a segunda edição ocorreria no ano subsequente, aplicada aos mesmos alunos, que em 2016 estariam, respectivamente, no 3º e 5º ano. As justificativas para essa tomada de decisão foram:

- em âmbito local, os resultados estariam prontos logo no início do ano letivo de 2016 e, a partir dos dados, haveria possibilidade de traçar planos e metas visando aprimorar a aprendizagem dos alunos até o 5º ano;

- a partir das fragilidades apresentadas pelos alunos, seria possível pensar em orientações e capacitações para os profissionais da educação para o decorrer do ano letivo;

- o Saeb avalia os alunos do 5º ano e o próximo ciclo, anos finais do ensino fundamental, é de responsabilidade da rede estadual, portanto, na rede municipal não havia nada a ser feito pelo aluno que não obtivera bom desempenho, salvo em caso de retenção;

- após acompanhar os mesmos alunos por dois anos consecutivos, seria viável avaliar as ações da secretaria de educação, ou seja, tirar o foco do aluno e passar para a gestão.

O cronograma de datas de aplicações das avaliações permaneceu coincidente com o Saresp, mantendo-se assim, para a sociedade, a cultura avaliativa.

A partir de 2016, as provas seriam aplicadas a cada dois anos para que, entre um processo e outro, a Secretaria de Educação tivesse tempo de discutir os resultados com os profissionais da rede e propor ações para solução de eventuais problemas, tornando-se uma prática avaliativa reflexiva. Dessa forma, apenas em 2015 as duas provas, do Sademb e Prova Brasil, seriam aplicadas no mesmo ano. Como as duas avaliações são bianuais, a partir de então, o Sademb ocorreria em anos pares e a Prova Brasil em anos ímpares.

O primeiro desafio foi realizar o trabalho de organização utilizando-se os recursos humanos da secretaria de educação que, por diversos fatores, não seria possível destinar uma equipe específica para a tarefa. Os referenciais teóricos apontam as dificuldades do MEC no início do trabalho quando foi idealizado o Saeb. Na época, em 1988, toda a equipe era composta por quatro pessoas, motivo pelo qual houve cooperação dos estados. Esse dado aparece na entrevista de Waiselfisz a Horta Neto (WASELFSZ, HORTA NETO, 2016, p. 184; HORTA NETO, 2018, p. 42).

Para implantar o sistema foi necessário criar uma agenda visando cada etapa, desde a formulação das provas à divulgação dos resultados. Destacam-se ainda os serviços operacionais, como digitação e impressão de todas as listas de presenças nominais dos alunos, de formulários para os pais, dos cadernos de provas, dos guias de aplicação, dos guias para correção; organização dos *kits* com etiqueta de identificação; logística da merenda dos alunos e inúmeros outros. Entre a data de decisão e de aplicação das provas ocorreram inúmeras reuniões com público-alvo específico para tratar de cada assunto ou situação.

Vianna (2003, p. 27) ajuda a entender todo o caminho trilhado pela Semeb e a importância de se disseminar os resultados obtidos:

Ao implementar um programa de avaliação há uma preocupação maior em organizar diferentes equipes para fins diversos: administrar, elaborar manuais, construir instrumentos, elaborar questionários, definir logística, orçar despesas, processar dados, analisar informações, elaborar relatórios; contudo, quase sempre se omite a equipe responsável pela *disseminação dos resultados*, junto aos órgãos centrais, às escolas, às famílias, criando-se, assim, um vácuo nas comunicações, talvez o responsável maior pela ausência de um efetivo impacto transformador (grifo do autor).

A abrangência dos resultados, principalmente para as escolas, foi de extrema importância para o trabalho conjunto de solucionar problemas e buscar, por meio das ações conjuntas, mudanças na rede. O assunto sobre a disseminação dos resultados será tratado mais adiante. Nos dias da aplicação das provas do Sademb (Língua Portuguesa, Matemática e Produção de Texto) houve mobilização da equipe da Semeb e comunidades escolares, incluindo pais e conselhos de escola designados para acompanhar o procedimento avaliativo.

Ao término do processo de aplicação das provas em 2015 a equipe da Secretaria reservou tempo na agenda para “avaliar” a “avaliação” e levantar o maior número possível de dados a fim de corrigir possíveis falhas no ano posterior. Essa análise partiu de informações da experiência da equipe da Semeb, dos apontamentos dos gestores escolares, das considerações dos pais dos alunos e das ocorrências anotadas pelos professores.

Como de praxe, ao final do ano letivo, é proposta pela Secretaria de Educação uma avaliação de toda a estrutura que compõe a educação municipal, por meio de questionários respondidos pelos professores e espaços reservados para justificativas ou comentários. Há, nesse contexto, os aspectos intraescolares (institucional) e os aspectos extraescolares (secretaria de educação). Em 2015, foi incluído o item Sademb para se extrair informações diretamente dos professores. A avaliação geral foi considerada positiva, após apontamentos de algumas falhas e de sugestões para a organização do Sademb 2016. Da mesma forma, os apontamentos do processo de 2016 foram considerados em 2018 e, assim, o sistema passa por constantes reformas e qualificação do trabalho, numa dinâmica reflexiva.

A participação no Sademb, em 2015, foi de 607 alunos do 2º ano e 694 do 4º ano. Em 2016, 727 alunos do 3º ano e 706 do 5º ano. Os alunos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou outra condição especial estiveram acompanhados pelos seus respectivos professores do Atendimento Educacional Especializado (AEE), com apoio dos recursos de acessibilidade, como prova ampliada, leitores, transcritores, intérpretes, entre outros, de acordo com as necessidades individuais.

Nesse contexto do processo de criação do sistema municipal, leva-se ao entendimento de que “[...] o essencial da avaliação é pôr em questão – isto é, refletir sobre – os sentidos e os valores do cumprimento do mandato social da educação que os atores, os segmentos institucionais, as instituições e o próprio sistema, conforme os casos, estão desempenhando” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 198).

A implantação de um sistema novo cria expectativas e exige dos gestores educacionais aprofundamento nos estudos que compõem as políticas públicas.

#### 5.4.1 Participação da família nas aplicações das provas

Durante o processo de aplicação das provas, houve envolvimento e participação dos pais dos alunos ou responsáveis que, ao final, preencheram um formulário e emitiram valor de juízo (bom, ruim, regular, não sei informar) quanto aos seguintes itens: a divulgação da realização do Sademb; a recepção dos pais pela escola nos dias da aplicação do Sademb; a organização da aplicação do Sademb; o ambiente da escola para a aplicação das provas; a atuação do diretor da Escola para a aplicação das provas; a organização da sala de aula para a aplicação das provas; o cumprimento do horário de inícios das provas; a presença dos alunos nos dias de avaliação; o interesse dos alunos em fazer as provas; a atuação dos fiscais nos dias de aplicação das provas.

Para finalizar, foi proposto à família responder: Que importância você dá ao Sademb para a melhoria do ensino? (sic). As respostas foram contabilizadas para serem consideradas nas próximas edições do Sademb.

. Os estudos mostraram a necessidade de se potencializar a função dos pais ou responsáveis no sistema avaliativo, pois a família precisa compreender o papel social da avaliação e participar de todo o percurso para sentir-se corresponsável pelo processo educativo, numa perspectiva democrática. Assim, conforme Silva e Ribeiro (2010, p. 63), aumenta-se “o nível de participação de pais e alunos nos processos decisórios”.

#### 5.4.2 Principais problemas detectados em 2015 e soluções apresentadas em 2016

As tomadas de decisões de agentes públicos educacionais influenciam diretamente as escolas, os alunos e as suas famílias. Portanto, os procedimentos adotados devem passar pelo crivo da eficácia, considerando a melhoria do trabalho desenvolvido. Alguns dos problemas detectados no Sademb em 2015 foram sanados em 2016. São eles:

*Equipe Organizadora:* em 2015, esteve centralizada na Semeb<sup>59</sup>, em virtude do curto período de tempo (três meses) para organizar toda estrutura de implantação e execução do sistema avaliativo. Em 2016, a fim de melhorar a dinâmica de elaboração e oferecer maior transparência, foram incluídos nessa equipe: diretores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas municipais.

A presença do professor é fundamental em todo o processo, dado o “caráter pedagógico das avaliações” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 65; LUCKESI, 2011, p. 14; GATTI, 2012, p. 35)

---

<sup>59</sup> Nota-se que a Equipe Pedagógica da Semeb é formada por professores efetivos do Sistema Municipal.

e a possibilidade dos resultados em orientar as atividades de ensino e aprimorar o trabalho escolar.

*Elaboração e Correção das Provas:* em 2015, ficou sob a responsabilidade da equipe técnica da secretaria de educação. Foram necessárias extensas horas de trabalho para finalizar em tempo hábil o processo de correção, principalmente o das produções escritas dos alunos (respostas abertas e redação). A redação requer maior atenção dos corretores para identificar os elementos textuais a partir de critérios preestabelecidos. Considerando que o professor é o protagonista das mudanças, estando a sua figura no centro da dinâmica educacional, em 2016, o grupo foi formado pela equipe técnica da Semeb e professores da rede municipal, publicada as nomeações em diário oficial eletrônico do município.

*Dias de aplicação das provas:* em 2015, seguiu-se o modelo do Saresp e a aplicação da prova foi organizada em duas etapas: 1º dia, Língua Portuguesa e Produção de Texto; 2º dia, Matemática. Em 2016, acatando aos apontamentos dos professores, foram disponibilizados três dias para a aplicação da prova, em virtude do desgaste do aluno ao escrever texto, após responder às questões. Foi estabelecido um dia exclusivo para a produção de texto.

Após a análise final dos procedimentos do Sademb de 2016, decidiu-se incluir os professores da rede na elaboração das provas de 2018, utilizando-se o horário de estudo coletivo das unidades escolares, tendo como base os descritores da Matriz de Referência, que também deverá passar por revisões e adequações a partir da BNCC.

As circunstâncias educacionais do país apontam que as escolas precisam se transformar e o profissional da educação mais próximo do aluno é o professor. Ele está diariamente frente à tarefa de mediar a aprendizagem, conhece as características de cada educando e acompanha o seu desenvolvimento durante o ano letivo. Dessa forma, os resultados das avaliações externas não podem sobrepor aos resultados do trabalho diário do professor, considerando que são situações e propósitos diferentes. A avaliação deve estar a serviço da aprendizagem e quem auxilia na construção do conhecimento é o professor. Portanto:

Reconhecer este caráter implica reconhecer profissionais e usuários das escolas como sujeitos que precisam ser considerados como tais nos processos avaliativos, pois, sem omitir-lhes as responsabilidades, são eles que, nos ambientes escolares, materializam a tarefa educativa (MACHADO C.; ALAVARSE, 2014, p. 424).

O professor, ao participar ativamente do Sademb, leva a sua contribuição ao mesmo tempo em que se oportuniza sentir-se parte do processo. Afinal, toda proposta educacional que vem de instâncias superiores não produz êxito se o professor não acreditar nela e não assumir

a sua parte. Assegura-se, assim, o seu comprometimento com as mudanças ao se criar uma nova cultura avaliativa.

Um sistema não é estático e estando a escola inserida num contexto social, o Sademb precisará prosperar e passar por constantes reformulações, sem perder o seu caráter, o de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem. Nesse contexto social, o Saeb, durante a realização das provas e por meio de questionário, colhe informações sobre o contexto socioeconômico-cultural dos alunos, buscando pistas sobre a relação destes fatores e o desempenho escolar.

No município, esses dados e inúmeros outros são levantados na elaboração do Projeto Político Pedagógico, construído coletivamente em cada unidade escolar, que contém detalhes como as características socioeconômica e cultural das famílias, infraestrutura dos bairros onde os alunos estão inseridos e as características do grupo social comunitário ao qual pertencem, expectativas das famílias em relação à escola, rotina familiar relacionada aos estudos dos filhos e à prática de leitura, entre outros.

Os sistemas públicos de ensino são compostos por instituições escolares e ao tratá-las como corresponsáveis pelo projeto educativo do sistema municipal são oferecidas condições reais de maior autonomia, pois “[...] um funcionamento administrativo que nega a existência das instituições leva à uniformidade burocrática, ao imobilismo e à ausência de responsabilidade pelos resultados” (TEDESCO J., 1998, p. 104), ações essas incompatíveis com o caráter democrático da educação.

Dessa forma, é possível compreender melhor os contextos sociais dos espaços onde as escolas estão localizadas e agir diretamente na resolução dos problemas, respeitando a pluralidade de ideias e a autonomia de decisão da unidade escolar. Em alguns momentos, outros setores da prefeitura são acionados, utilizando-se as reuniões da Rede Protetiva. Os problemas não são estritamente educacionais, mas interferem na dinâmica das escolas, como por exemplo, aumentar a segurança dos alunos durante a entrada e saída da escola ou fazer testes de acuidade visual. Ao cercar-se de diferentes instrumentos avaliativos e das contribuições dos diversos setores municipais, permite-se uma melhor leitura da realidade e das necessidades de intervenções.

O Sademb deve ser compreendido como um instrumento avaliativo que fornece um mapa geral da situação educacional do município e contribui para detectar as necessidades e acompanhar os avanços de cada grupo, de cada instituição escolar. Dessa forma, possibilita saber o que a escola ensina e o que *de fato* as crianças aprendem e, se não aprendem, entender o porquê isso ocorre. Propicia, ainda, correção de rumo do projeto educativo e direcionamento

das ações da Semeb. Auxilia o professor na melhoria da sua prática pedagógica e permite investir mais e melhor nos aspectos considerados fragilizados, provocando mudanças necessárias a partir do quadro diagnosticado.

Essa assertiva pautada na prática municipal encontra apoio teórico nas palavras de Silva e Ribeiro (2010, p. 63) sobre a necessidade “de produzir instrumentos de avaliação capazes de possibilitar a construção de um quadro revelador de todo o contexto educacional”; nesse quadro, os autores incluem: o conceito de formação que orienta as avaliações de aprendizagem, as condições estruturais (materiais e pedagógicas) que são oferecidas ao aluno, a qualificação dos educadores envolvidos no processo e o nível de participação de pais e alunos nos processos decisórios.

Conclui-se que o processo avaliativo, num contexto democrático, serve para melhorar o processo de gestão e de ensino, para garantia de aprendizagens significativas, orientação das ações didáticas, correção de problemas e solução de impasses. Pressupõe, dessa forma, uma nova ética social (GATTI, 2012, p. 35).

### **5.4.3 Composição das Provas**

Tanto o MEC quanto a SEESP contam com equipes de profissionais especializados responsáveis por coordenar e organizar os seus sistemas avaliativos. Ambos adquiriram experiência ao longo dos anos e construíram suas Matrizes de Referência<sup>60</sup>.

A Semeb também construiu uma Matriz de Referência para subsidiar a formulação das provas e, nesse sentido, não partiu do zero. O ponto de partida, fruto do regime de colaboração e da prática acumulada com o modelo do Saeb e Saresp, foi o reaproveitamento e as adequações de conteúdos das matrizes de referência supracitadas, das Orientações Curriculares do Estado de São Paulo, das expectativas de aprendizagens contidas nos materiais dos Programas Ler e Escrever e EMAI, da SEESP (utilizados da rede municipal) e dos Parâmetros e Diretrizes Nacionais. Documentos oficiais mostram que o Saeb, os Parâmetros e as Diretrizes Nacionais também serviram de referência na consolidação do Saresp.

A partir dos descritores contidos nas matrizes de referência, as provas de Língua Portuguesa aplicadas no 2º ano (2015) foram compostas de questões abertas e de reescrita de um final de conto e as do 3º ano (2016) continham questões abertas, questões com itens de

---

<sup>60</sup> A matriz de Referência reúne os conhecimentos e processos cognitivos a serem aferidos em cada disciplina e série/ano, conferindo maior transparência ao processo de avaliação (BRASIL, 2018, p. 25).

múltipla escolha e reescrita de um final de conto. Expressam-se nesses anos escolares o estágio de desenvolvimento da alfabetização e do letramento.

No 4º ano (2015) e 5º ano (2016), mantiveram-se as mesmas características do 3º ano, preservando-se os descritores para cada ano, com o seu respectivo nível de dificuldade.

Em relação às avaliações de matemática, as questões envolveram os blocos de conteúdos dispostos nos PCN: Números e Operações, Espaço e Forma, Grandezas e Medidas, e Tratamento da Informação. Houve uma evolução progressiva no número de questões de acordo o ano escolar, sendo de, no mínimo, 13 e, no máximo, 20 questões, sempre de múltipla escolha, com quatro alternativas de resposta e espaços no caderno de prova para resoluções e anotações.

Nota-se que, na primeira edição, a dificuldade de elaboração das questões foi maior, exigindo aperfeiçoamento técnico da equipe e a coleta de bons modelos, constituindo-se assim um banco de referência. Esse banco de questões, para a edição do Sademb de 2018, contará com a participação dos professores da rede e para as próximas edições terá que adaptar-se à BNCC ou, mais especificamente, ao currículo do sistema municipal que está em fase de estudos e elaboração.

### **5.5 Avaliação dos alunos público-alvo da Educação Especial**

Apesar do Saeb, em sua trajetória avaliativa, ampliar o número de instrumentos e a quantidade de alunos testados, “os estudantes com deficiência não contam com instrumentos adequados para medir seu desempenho, dificultando, com isso, a avaliação das políticas voltadas a eles” (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 23).

Nas duas etapas do Sademb (2015/2016), os alunos com deficiência ou transtornos globais do desenvolvimento, público-alvo do Atendimento Educacional Especializado -AEE<sup>61</sup>, realizaram as provas a partir de suportes, instrumentos ou recursos pedagógicos específicos de acordo com as necessidades de cada um. Foi possível o acompanhamento individualizado por um professor auxiliar na própria sala de aula, o uso de avaliações ampliadas, a presença de profissional especializado (ledor, transcritor, intérprete de libras) e a impressão de provas em Braille.

---

<sup>61</sup> O AEE tem a função de complementar ou suplementar a formação do aluno por meio de disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras para a sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem. Público-alvo: alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação (BRASIL, 2009).

As avaliações desses alunos entram no cômputo geral de cada sala de aula, porém também são desenvolvidas atividades avaliativas específicas ao longo do ano letivo, considerando outras variáveis presentes no processo de ensino e aprendizagem para atender as necessidades de cada aluno. O processo começa a partir de uma avaliação diagnóstica assim que o aluno ingressa na escola.

Para o cumprimento dessas ações, previstas no Plano Municipal de Educação/2015, no início de 2018, a Semeb desenvolveu o caderno *Instrumentos Orientadores do Atendimento Educacional Especializado*, para instruir a prática do professor que atua na educação especial quanto à avaliação do desempenho escolar do aluno com deficiência e/ou transtornos globais do desenvolvimento. Foi elaborado, ainda, um caderno específico para avaliação denominado *Avaliação Pedagógica do Desenvolvimento Global do Aluno*. Os materiais são frutos de produção coletiva a partir da prática pedagógica (saberes teóricos e experienciais) de um conjunto de professores que atuam nas salas de recursos multifuncionais, coordenadores pedagógicos escolares e técnicos da Semeb.

O caderno de avaliação serve para normatizar a prática no sistema municipal e contém orientações e atividades para a análise da percepção (memória visual, percepção auditiva, tátil, espaço-temporal e sinestésico); linguagem (comunicação oral, linguagem escrita e leitura); raciocínio lógico; atenção e concentração; memória; desenvolvimento da capacidade motora. Para cada aspecto, existem atividades, materiais, jogos pedagógicos ou *softwares* específicos e os resultados são compilados em planilhas individuais, que integram o portfólio do aluno, que o acompanha durante a sua trajetória escolar, nos anos iniciais do ensino fundamental. O material é repassado aos gestores dos anos finais do ensino fundamental das escolas estaduais durante o *Rito de Passagem*.

Esses elementos subsidiam o planejamento pedagógico do professor especialista direcionado às necessidades e possibilidades de cada aluno. Buscam-se procedimentos adequados para acompanhar o processo de escolaridade do aluno com deficiência e/ou transtornos globais do desenvolvimento.

Levando-se em consideração que o aluno com deficiência e/ou transtornos globais do desenvolvimento está matriculado na sala regular, existe um esforço para que a avaliação pedagógica em educação especial caminhe em conjunto com a educação comum, a fim de proporcionar-lhe os recursos necessários para potencializar o seu aprendizado e propiciar acesso ao currículo.

## 6 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Implantar um sistema próprio de avaliação exige organização dos gestores e administradores educacionais porque existem riscos que, após os primeiros resultados, tornam-se possíveis de mensurar. A análise dos dados foi realizada tendo em vista a avaliação enquanto instrumento de gestão no sentido de que:

[...] ajuda a compreender e melhorar a realização dos processos educativos, cognitivos, psicossociais, estruturais e organizacionais, então, ela é um patrimônio público, é um bem comum a serviço da formação dos indivíduos para a vida social, do desenvolvimento institucional e dos projetos do Estado (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 205).

A partir da análise processual do Sademb, foi possível chegar a algumas conclusões, as quais serão descritas nesta seção. Uma das justificativas para a implantação de um sistema avaliativo próprio foi considerar que os resultados da Prova Brasil não eram suficientes para proposições de políticas educacionais. Havia necessidade de se obter informações e dados complementares e, logo na aplicação da primeira edição da prova, foram verificadas algumas lacunas na aprendizagem dos alunos que não apareciam nos resultados da Prova Brasil.

Cada vez mais gestores assumem as avaliações em suas redes e usam os instrumentos, junto à equipe de profissionais, para monitoramento e controle do ensino fundamental, conferindo à iniciativa local maior poder de subsidiar decisões, se comparado aos dados e informações trazidos pelas avaliações orientadas pelo governo federal, em especial a Prova Brasil (BAUER et al., 2015, p. 331). Nesse sentido, os resultados incidem positivamente na qualidade do ensino, porém, se utilizados para transferir responsabilidades de gestores para professores, os efeitos tornam-se negativos (ALAVARSE; MACHADO C.; BRAVO, 2013).

Importa ressaltar que a avaliação serve como um mecanismo para nortear as tomadas de decisões dos agentes públicos, viabilizando ações corretivas eficazes, porém a política educacional é algo mais amplo e complexo, que envolve outros instrumentos para definir planos, programas e projetos.

Os resultados dessas avaliações também não são determinantes para aferir a qualidade da educação, pois “se assumir resultados de avaliações externas como a principal referência de qualidade da educação, se tem uma convergência para a noção de qualidade como expressão de proficiência em determinadas disciplinas escolares” (SOUSA; PIMENTA; MACHADO C., 2012, p. 31).

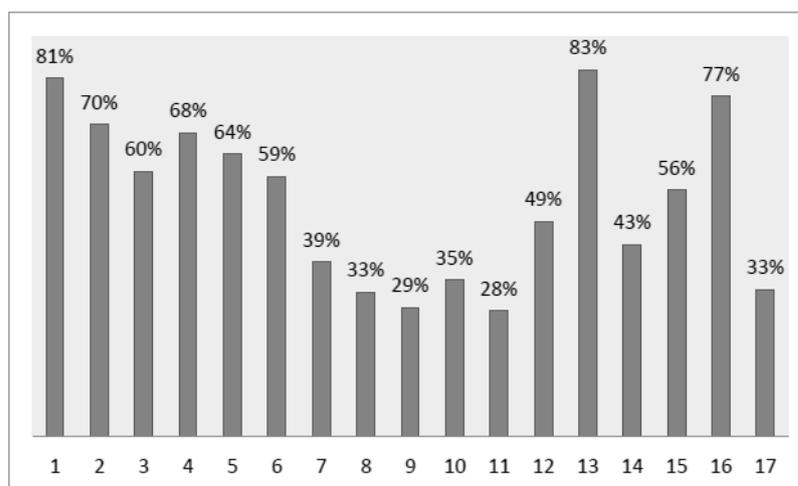
## 6.1 Apresentação dos resultados do Sademb aos Profissionais da Educação

Nas duas edições do Sademb, em 2015 e 2016, o processo de correção das provas encerrou-se no final do mesmo ano e os resultados quantitativos foram apresentados aos gestores e professores no início do ano letivo subsequente, organizados em *Boletim de Resultados*. Foram gerados boletins detalhados de Língua Portuguesa, Matemática e Produção de Texto, sendo: Boletim Geral do Sistema Municipal; Boletim Geral de cada unidade escolar; Boletim Geral de cada sala de aula e os dados discriminados por aluno.

Os resultados obtidos foram apresentados de forma simples e operacional, passíveis de interpretação, levando-se em consideração que avaliar está além de constatar, pois se exige tratamento das informações e tomada de decisões.

Nos Boletins do 2º ano constaram os descritores, a distribuição percentual por nível de desempenho e a descrição de cada nível. Nos Boletins do 4º ano, além dos dados acima citados, estiveram presentes os percentuais de acerto por questão e o indicativo de cada descritor relacionado à questão, como mostra o exemplo da Figura 3.

**Figura 3** – Distribuição percentual dos acertos por descritor - 4º ano – Língua Portuguesa.



**Fonte:** Arquivo da Semeb.

**Quadro 3** – Descritores Avaliados – 4º ano – Língua Portuguesa

Questões	Descritores
1	D1 – Interpretar textos com o auxílio de material gráfico diverso (propagandas, quadrinhos, fotos etc.).
2	D2 – Identificar o conflito gerador do enredo e dos elementos que constroem a narrativa.
3	D3 – Identificar efeitos de ironia ou humor em textos variados.
4	D4 – Identificar o conflito gerador do enredo e os elementos que constroem a narrativa.
5	D5 – Estabelecer relação causa/consequência entre partes e elementos do texto
6	D6 – Estabelecer relação causa/consequência entre partes e elementos do texto.
7	D7 – Estabelecer relações entre partes de um texto identificando repetições ou substituições que contribuem para a continuidade de um texto.
8	D8 – Identificar a finalidade de textos de diferentes gêneros.
9	D9 – Inferir uma informação implícita em um texto.
10	D10 – Inferir o sentido de uma palavra ou expressão.
11	D11 – Distinguir um fato da opinião relativa a esse fato.
12	D12 – Localizar informações explícitas em um texto.
13	D13 – Identificar o tema de um texto.
14	D14 – Estabelecer relações lógico-discursivas presentes no texto, marcadas por conjunções, advérbios etc.
15	D15 – Identificar as marcas linguísticas que evidenciam o interlocutor de um texto.
16	D16 – Reconhecer diferentes formas de tratar uma informação de comparação de textos que tratam do mesmo tema, em função das condições em que eles foram produzidos e daqueles que serão recebidos.
17	D17 – Identificar o efeito de sentido decorrente do uso de pontuação e de outras notações.

**Fonte:** Arquivo da Semeb.

A Figura 3 representa o resultado geral do sistema municipal em Língua Portuguesa, referente ao 4º ano, em 2015 e o Quadro 3 apresenta os descritores, o que se espera de aprendizagem do aluno até o final do 4º ano. Esses dados e informações ilustram os procedimentos utilizados para análise de leitura e não têm a intenção de aprofundar as discussões acerca das potencialidades e fragilidades dos alunos.

No 4º ano, a prova de Língua Portuguesa contou com 17 questões de múltipla escolha e cada uma estava relacionada a um descritor, como mostra o Quadro 3. É possível perceber que mais de 70% dos alunos acertaram as questões 1, 2, 13 e 16 referentes aos descritores D1, D2, D13 e D16 respectivamente. A situação demonstra que esses conteúdos foram bem trabalhados na rede.

Cada escola recebeu os seus dados em boletins com modelos de gráficos e descritores idênticos aos acima demonstrados, permitindo saber, dentro de seus resultados, quais os alunos que não obtiveram bom desempenho nas habilidades previstas. Dessa forma, a unidade escolar e seus profissionais puderam rever os conteúdos de forma individualizada.

Em relação às questões 7, 8, 9, 10, 11 e 13 observa-se que os acertos foram abaixo de 39%, chegando a questão 11 a um percentual de 28%. À vista disso, no geral, os alunos estão abaixo da média esperada e, nesse caso, entende-se que não é somente a escola que precisa

tomar providências para melhorar o quadro. A Secretaria Municipal de Educação deve compartilhar a responsabilidade e propor meios de intervir na rede para o avanço dessas habilidades. O descritor D9, com 29% de acerto está relacionado a *inferir uma informação implícita no texto* e espera-se que a maioria dos alunos do 4º ano tenha domínio dessa habilidade, mas a realidade apresentou-se bem diferente do esperado.

Na prova de Língua Portuguesa de 2016, na mesma habilidade de *inferir uma informação implícita no texto*, o percentual de acerto geral da rede foi de 81%. A evolução retrata os resultados após intervenções da escola, juntamente às praticadas pela Semeb. Mesmo assim, esses resultados são provisórios ainda, há necessidade de se investigar melhor as questões propostas aos alunos e de se estabelecer acompanhamento dos resultados futuros. Essas são vantagens da avaliação aplicada na municipalidade. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2008, p. 201) coloca que “É impossível abarcar a totalidade de uma só vez, mas deve haver um esforço metodológico de compreensão da globalidade feita através da articulação do entendimento das partes que vai sendo construído”.

Entre uma edição e outra, após ser analisada a operacionalidade da primeira avaliação, foi preciso fazer adequações relacionadas ao nível de desempenho. Houve alterações do modo de apresentar os resultados, embora os descritores para análise das provas e produções de textos se mantivessem os mesmos. Portanto, o que foi considerado “muito bom” em 2015, passou a ser denominado “bom” em 2016 e o que foi considerado “bom” em 2015 passa a ser considerado “regular” em 2016. Houve necessidade desse nivelamento para que os resultados mantivessem uma categoria mais fiel à realidade e possibilitasse intervenções da Semeb.

Cabe ressaltar que o Inep utiliza outros termos para identificar os níveis de desempenho: Abaixo do básico (os alunos têm domínio insuficiente dos conteúdos da série em que estão); Básico (os estudantes têm apenas domínio mínimo dos conteúdos); Adequado (os alunos têm domínio pleno dos conteúdos da série em que estão); e Avançado (os estudantes têm domínio maior do que o exigido para a série que cursam). No Sademb equivale, respectivamente, a: insuficiente, regular, bom e excelente.

Quanto à Matemática, os resultados gerais permaneceram os mesmos entre as provas aplicadas em 2015 (2º ano) e em 2016 (3º ano), sendo 77% entre excelente e bom e 25% entre regular e insuficiente, sendo que o percentual de insuficiente passou de 18% em 2015 para 9% em 2016, considerado um avanço na rede.

Em 2015 (4º ano), a média de acerto em matemática foi de 57% e em 2016 (5º ano), a média ficou em 63,3%. Verifica-se um aumento na produtividade dos alunos nessa área do conhecimento, mas ainda requer ações para melhoria.

Historicamente, a matemática, centrada em procedimentos mecânicos, se apresenta como uma área cujos resultados sempre se mostraram negativos por parte de quem aprende, contribuindo significativamente com a taxa de retenção dos alunos. Por fazer parte das atividades humanas, os cidadãos:

Necessitam de uma predisposição para observarem o mundo por meio de olhos matematicamente críticos, para se aperceberem dos benefícios (e riscos) da aplicação do pensamento quantitativo nos assuntos cotidianos e para abordarem problemas complexos com confiança no valor do raciocínio ponderado (SÃO PAULO, 2014, p. 4).

Os resultados do Sademb evidenciaram que os alunos do sistema municipal se saíram melhores em matemática. Isso não significa que a rede esteja bem aparelhada para o letramento matemático, que de acordo com a BNCC significa:

[...] reconhecer que os conhecimentos matemáticos são fundamentais para a compreensão e a atuação no mundo e perceber o caráter de jogo intelectual da matemática, como aspecto que favorece o desenvolvimento do raciocínio lógico e crítico, estimula a investigação e pode ser prazeroso (fruição) (BRASIL, 2017a, p. 264).

A análise das respostas dos alunos, incluindo os procedimentos de cálculo, indicou que a matemática precisa ser mais bem trabalhada na rede, que existem lacunas relacionadas tanto ao ensino como na aprendizagem, principalmente voltadas à concepção de ensino e à didática. Mas revelou também que a área de Língua Portuguesa se faz mais emergente, sobretudo no desenvolvimento da escrita.

## **6.2 Produção de Texto: dados revelados**

A criança, desde muito cedo, está inserida num contexto social que favorece constantes aprendizagens. Porém, nada se compara à prática escolar que se distingue das demais formas de convívio social por ser esse espaço responsável pela transmissão do conhecimento das inúmeras áreas do saber. Ler e escrever bem são competências necessárias para a vida em sociedade e essa deve ser a preocupação central em qualquer sistema de ensino, porque essas aprendizagens estão subordinadas às técnicas, aos instrumentos e materiais e à didática que somente a escola formal é capaz de oferecer. Dominar as habilidades linguísticas favorece o desenvolvimento e as conexões que se estabelecem com as outras áreas do saber.

O domínio da língua, oral e escrita, é fundamental para a participação social efetiva, pois é por meio dela que o homem se comunica, tem acesso à informação, expressa e defende pontos de vista, partilha ou constrói visões de mundo, produz conhecimento. Por isso, ao ensiná-la, a escola tem a responsabilidade de garantir a todos os seus alunos o acesso aos saberes linguísticos, necessários para o exercício da cidadania, direito inalienável de todos (BRASIL, 1997b, p. 15).

A escola tem a incumbência de formar cidadãos qualificados para atuar com competência e dignidade na sociedade e deve eleger, como objeto de ensino, conteúdos que estejam de acordo com as questões sociais que marcam a vida de cada educando e de seu momento histórico, cuja aprendizagem e assimilação deem suporte para que possam exercer seus direitos e deveres (BRASIL, 1997a, p. 34).

Essas afirmações, retiradas dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), trazem para discussão o enfoque social da educação e o papel da escola nos processos de ensino-aprendizagem para garantir que os alunos se apropriem dos conhecimentos e competências para sua inserção na sociedade contemporânea.

A função socializadora remete às características e demandas do mundo letrado no século XXI, que envolvem práticas de leitura e escrita em diversos contextos, que exigem do leitor e produtor de textos, a cada dia, mais competências e modos específicos de significar os escritos que circulam socialmente, incluindo os hipertextos<sup>62</sup>.

Nessa perspectiva, a BNCC é o documento oficial mais atual que trata das múltiplas linguagens e que dialoga com os PCN, mas traz novos letramentos e cultura digital, as quais se integrarão aos currículos, que todos os sistemas de ensino do país irão construir ou adequar.

Tal proposta assume a centralidade do texto como unidade de trabalho e as perspectivas enunciativo-discursivas na abordagem, de forma a sempre relacionar os textos a seus contextos de produção e o desenvolvimento de habilidades ao uso significativo da linguagem em atividades de leitura, escuta e produção de textos em várias mídias e semioses (BRASIL, 2017a, p. 65).

Documentos oficiais da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo definem texto como sendo a materialidade linguística de um discurso, seja essa materialidade fônica - textos falados, seja ela gráfica - textos impressos (SÃO PAULO, 2013, p. 15).

A escola, por sua vez, ainda não deu conta de capacitar os alunos para a necessária compreensão dos saberes sobre a língua e conferir-lhes o letramento privilegiado no

---

<sup>62</sup> Apresentação de informações escritas, organizadas de tal modo que dá ao leitor a possibilidade de escolher diversos caminhos, partindo de sequências associativas, de acordo com o seu interesse, em lugar de seguir um encadeamento linear único. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=okk0A>. Acesso em: 20 set. 2018.

escrito/impresso, considerando os inúmeros gêneros postos pela humanidade e que foram consagrados em seus conteúdos nos diferentes momentos históricos, tais como conto, crônica, fábula, poema, notícia, artigo de opinião, verbete de enciclopédia, texto de divulgação científica entre outros.

Os conhecimentos sobre os gêneros, sobre os textos, sobre a língua, sobre a norma-padrão, sobre as diferentes linguagens (semioses) devem ser mobilizados em favor do desenvolvimento das capacidades de leitura, produção e tratamento das linguagens, que, por sua vez, devem estar a serviço da ampliação das possibilidades de participação em práticas de diferentes esferas/campos de atividades humanas (BRASIL, 2017a, p. 65).

Educar requer ir além, pois exige da escola adequar-se ao caráter múltiplo do fenômeno do letramento porque “As práticas de linguagem contemporâneas não só envolvem novos gêneros e textos cada vez mais multissemióticos e multimidiáticos, como também novas formas de produzir, de configurar, de disponibilizar, de replicar e de interagir” (BRASIL, 2017a, p. 66).

Se for pensado na realidade revelada pelos resultados do Sademb sobre a prática de produção de texto e, ao mesmo tempo, se for comparada com as exigências para a elaboração do novo currículo escolar, será preciso mobilizar ações imediatas, mesmo sabendo que os resultados não respondem com a mesma rapidez. Essa é condição basilar para justificar ações públicas que partam de um diagnóstico e busquem meios de transformar os aspectos frágeis da realidade local.

Um dos objetivos deste trabalho de pesquisa foi identificar e discutir se os instrumentos avaliativos empregados nesse sistema contribuíram para ajustes nas ações públicas municipais na área da educação. Desse objetivo pode ser gerado o seguinte questionamento: os resultados das Avaliações puderam contribuir para a gestão da educação municipal? Após aprofundamento no campo teórico e análise documental, foi possível detectar que uma das maiores contribuições trazidas pelo Sademb tem relação direta com a competência escritora dos alunos. Essa conclusão justifica-se pelo fato de que até a aplicação da primeira avaliação do Sademb, em 2015, não havia nenhum dado concreto sobre a real situação geral dos alunos, apenas indícios advindos das avaliações operadas nas escolas, porém, como essas avaliações são aplicadas e corrigidas pelos próprios professores, não se tinha acesso aos dados de forma mais detalhada. A Semeb não tinha entendimento sobre com quais critérios o professor analisava as produções escritas porque as escolas não dispunham de um quadro com as categorias da língua a serem tratadas.

Outro indício do problema relacionado à competência escritora dos alunos era o fato de que, nos encontros do “Rito de Passagem”, os gestores das escolas estaduais apontavam aos gestores das escolas municipais e à equipe da Semeb que na Avaliação da Aprendizagem em Processo – AAP, realizada no início do ano letivo, um número considerável de alunos do 6º ano, egresso da rede municipal, não apresentava bom resultado, e, assim, os números revelados por essas avaliações não conferiam com os dados evidenciados em planilhas e gráficos dos anos iniciais do ensino fundamental.

Ao término do processo de correção das provas escritas de 2015, foi exposto um problema generalizado na rede: 39% dos alunos do 2º ano apresentaram resultados abaixo da média, sendo 16% *regular* e 23% *insuficiente*. Em relação ao 4º ano, a situação apresentou-se ainda mais crítica: 67% dos alunos estavam abaixo do esperado, sendo 13% *regular* e 54% *insuficiente*.

A competência escritora dos alunos encontrava-se num padrão de desempenho muito aquém das expectativas de aprendizagem<sup>63</sup> correspondente a cada ano escolar e esse fato causou estranheza tanto aos gestores da Semeb quanto aos das unidades escolares e aos professores, de modo geral. Uma das causas foi que na questão da prova do 2º ano que examina o nível de desenvolvimento da escrita, ficou explícito que 90% dos alunos da rede haviam construído a base alfabética<sup>64</sup>. Comprova-se, portanto, que as escolas municipais desempenharam um bom trabalho de alfabetização, mas na contramão desse processo estão os resultados sobre a baixa qualidade de produção textual dos alunos, que leva à dicotomia de que alfabetizar e produzir textos são duas coisas diferentes, desconectadas.

Essas evidências corroboram com o que está descrito nos PCN (BRASIL, 1997b) “A conquista da escrita alfabética não garante ao aluno a possibilidade de compreender e produzir textos em linguagem escrita. Essa aprendizagem exige um trabalho pedagógico sistemático”. E é esse trabalho qualificado que se espera buscar a partir do diagnóstico do Sademb.

Os resultados trazidos pela Avaliação de 2015 mostraram a necessidade de ações para a correção de rumo, pois essa realidade não fora revelada nos resultados da Prova Brasil. Denotam-se, assim, as dúvidas suscitadas sobre a falta de informações trazidas por esse instrumento, se comparado às necessidades locais. Esses dados negativos da rede também não apareceram nas avaliações institucionais de forma tão abrangente.

---

<sup>63</sup> As expectativas definem a proficiência mínima que se pretende que seja constituída pelo aluno ao final de um processo de ensino específico, o qual pode ser determinado por diferentes períodos de tempo (São Paulo, 2013, p. 5).

<sup>64</sup> Entende-se por nível alfabético os alunos que compreendem o funcionamento alfabético do sistema de escrita, ainda que escrevam com alguns erros ortográficos.

Atesta-se que o sistema municipal, partindo dos indicadores nacionais, investiu na alfabetização, mas não atingiu o grau de avanço necessário da capacidade dos alunos em produzirem bons textos. As análises das produções escritas mostraram que a diferença percentual entre a escola com pior resultado e a escola com melhor resultado foi muito pequena, indicando ser esse um problema generalizado na rede de ensino. Ou seja, escolas com índices altos no Ideb (acima de 7.0) apresentavam-se em grau de igualdade na produção textual das unidades escolares de baixo Ideb (abaixo de 5.5).

A solução para o problema deve ser objeto de estudo dos gestores educacionais, partindo do pressuposto de que os educandos, para atuarem na sociedade, têm direito a uma educação de qualidade e isso inclui, além de alfabetizar-se, adquirir proficiência leitora e escritora.

### **6.2.1 Escrita de textos: o que os alunos produziram no Sademb**

A proposta para os alunos do 2º ano em 2015 foi reescrever<sup>65</sup> o final de um conto de tradição oral para identificar se haviam se apropriado das características linguísticas desse gênero literário (narrativa) em relação ao encadeamento sequencial dos fatos narrados, mantendo, dessa forma, a coerência. Para o 4º ano, a ideia era produzir um texto de relativa autoria, ou seja, reinventar uma parte do enredo, finalizando um conto popular brasileiro em que os alunos não tinham conhecimento dos fatos desse trecho.

Em 2016, a proposta de produção de texto para os alunos do 3º ano foi igual ao do ano anterior (2º ano), a reescrita de final de um conto conhecido. Para os alunos do 5º ano o desafio era escrever um texto autoral de uma *carta de leitor* com o propósito de emitir um posicionamento crítico acerca do assunto abordado. Na prova, foram apresentadas duas cópias de matérias veiculadas sobre o mesmo assunto e, a partir das referências, os alunos redigiram a carta com livre manifestação sobre a qualidade dessas matérias, seja para elogiar, para criticar, sugerir ou fazer pedidos.

A escolha pela reescrita para o 2º e o 3º ano se justifica pela exigência de habilidades e as expectativas de aprendizagens para essa faixa etária em processo de alfabetização, tornando-se complexo solicitar a produção de um texto de autoria, embora alguns alunos tenham capacidade para isso. Outro motivo é porque os contos fazem parte do repertório literário das crianças, e essa familiaridade com os aspectos discursivos e as características do conto oferecem melhores condições para a construção da textualidade. Para reescrever o final de um conto e

---

<sup>65</sup> Nesta atividade o aluno já conhece o texto, sendo que a sua tarefa é recontar por escrito o conteúdo.

manter a coerência, é preciso mobilizar alguns conhecimentos, como a organização temporal dos fatos, acontecimentos e informações, estabelecimento de relações de causalidade entre as partes, além do registro de linguagem, como o modelo do texto original, após leitura na íntegra para o aluno. O percurso de autoria é construído a partir de experiências de reescritas de textos conhecidos pelos alunos.

Quando se pretende formar escritores competentes, é preciso também oferecer condições de os alunos criarem seus próprios textos e de avaliarem o percurso criador. Evidentemente, isso só se torna possível se tiverem constituído um amplo repertório de modelos, que lhes permita recriar, criar, recriar as próprias criações. É importante que nunca se perca de vista que não há como criar do nada: é preciso ter boas referências. Por isso, formar bons escritores depende não só de uma prática continuada de produção de textos, mas de uma prática constante de leitura (BRASIL, 1997b, p. 52).

O gênero *carta de leitor* ou *carta ao editor* faz parte de uma sequência didática contida no material de Língua Portuguesa do Programa *Ler e Escrever* e possui características próprias. A escolha desse gênero na avaliação foi alvo de crítica dos professores que alertaram sobre a dificuldade das crianças em apropriarem-se do gênero que não faz parte de seu universo.

As competências linguísticas são desenvolvidas de forma contextualizada, por meio da leitura de textos pertencentes a gêneros que circulam socialmente e que exigem habilidades em níveis de progressão curricular. Se não forem bem trabalhadas durante a trajetória escolar, dificultam cada vez mais as condições para o sujeito inferir criticamente na realidade e buscar meios para transformá-la.

Outro indicativo dessa fragilidade são os obstáculos para as adaptações às exigências do mundo do trabalho em função da crescente transformação e circulação de novos conhecimentos e informações.

### **6.3 Ações imediatas após constatação da fragilidade na competência escritora dos alunos**

Para análise dos resultados do Sademb, a reescrita de texto se desdobrou em cinco itens, em seus aspectos discursivos<sup>66</sup> e notacionais<sup>67</sup>: elementos textuais, coerência, coesão textual, pontuação e ortografia.

---

<sup>66</sup> Funcionamento da linguagem que se usa para escrever.

<sup>67</sup> Compreender a natureza do sistema de escrita da língua: uso dos sinais de pontuação, acentuação gráfica e regularidades/irregularidades ortográficas.

A cada ano escolar, as expectativas de aprendizagem são mais desafiadoras, ou seja, crescem em grau de complexidade e se espera muito mais dos alunos em seu desenvolvimento linguístico. Dessa forma, as ações deveriam ser imediatas para minimizar o problema diante da difícil tarefa de resolvê-lo.

A primeira conduta da Semeb foi apresentar os gráficos com dados gerais do município aos diretores escolares, em reunião para esse propósito, tendo o cuidado de não expor os nomes das escolas a fim de se evitar um clima competitivo entre as mesmas. O objetivo seria tomar ciência da realidade educacional municipal para que, juntos, secretaria de educação e instituições escolares, pensassem em possíveis caminhos de ações corretivas ajustadas às demandas apresentadas.

Da mesma forma que a Secretaria de Educação fez análises dos resultados junto aos gestores das unidades escolares, o mesmo procedimento, de cunho pedagógico, foi proposto para as escolas, sendo dividido em dois momentos: um encontro geral, envolvendo gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores e outro específico, envolvendo apenas o professor e coordenador pedagógico para que, juntos, analisassem os itens das provas e os resultados de cada turma.

Após as fases de Constatação (resultados do Sademb) e Reflexão (análise dos resultados) da Secretaria de Educação e unidades escolares a última etapa foi de Decisão/Ação (elaboração de planos). Cada escola, a partir da sua realidade, discutiu com o grupo de profissionais e elaborou um Plano de Ação, anexado ao PPP. “A avaliação deve se pôr em busca não apenas de explicação, mas sobretudo de compreensão e transformação de uma dada realidade” (DIAS SOBRINHO, 2008, p 197). A reflexão em conjunto propicia autenticidade nas ações.

Considera-se esse momento como uma *autoavaliação institucional* que, ao extrair informações complementares, transcende os resultados das provas e agrega outras dimensões consideradas importantes pelo grupo.

Tedesco J. (1998, p. 115) trata as instituições como corresponsáveis pelo projeto educativo do sistema municipal e fala em “identidade institucional”. Para o autor, os bons resultados em aprendizagem estão na dinâmica institucional, independente de ser pública ou privada, pois:

Os melhores rendimentos estão associados à possibilidade de elaborar um projeto educativo do estabelecimento escolar, definido pela consciência de determinados objetivos, pela existência de certas tradições e metodologias de trabalho compartilhadas, pelo espírito de equipe e pela responsabilidade diante dos resultados, ou seja, pela identidade institucional (TEDESCO J., 1998, p. 114).

A elaboração do Plano de Ação de cada unidade escolar foi precedida de reuniões específicas entre a Semeb (supervisão de ensino e assistência pedagógica) e cada unidade escolar (gestão e coordenação pedagógica), contextualizada na discussão do projeto educativo, com o tema central *Problematizar a escola que temos na tentativa de construir a escola que queremos*.

Para tanto, seguiu-se a seguinte pauta: análise do Boletim da Escola - identificação das fragilidades; levantamento dos alunos com dificuldade de aprendizagem (localizar em qual sala estariam em 2016); identificação dos descritores insuficientes (questões com maior número de erros e os conteúdos envolvidos); definição de plano de ação (gestores, coordenador pedagógico e professores): colocar metas para a superação dos problemas e anexar no PPP da escola; reflexão e revisão do plano de ensino.

Os resultados apontaram para necessidades emergenciais de investimentos na capacitação de professores e realizou-se o levantamento das fragilidades e necessidades formativas dos professores tanto em Língua Portuguesa como em Matemática. A secretaria de educação ofertou o curso de *Produção e Revisão Textual*, de 180h, com organização de duas turmas, totalizando 90 professores. Esse número mostrou-se insignificante frente à quantidade de professores atuantes na rede e a necessidade de capacitá-los para promover mudanças.

Embora essa subseção do trabalho seja dedicada às ações referentes à competência escritora das crianças, cabe ressaltar que foi oferecido também o curso de *Educação Matemática*, de 180h horas a 47 professores.

Seguiram-se outras operações como: formação aos professores ingressantes na rede municipal e aos novos contratados; planejamento, orientação e organização da recuperação contínua da aprendizagem junto às escolas; reformulação do Plantão de Dúvidas <sup>68</sup> (identificação dos alunos com baixo desempenho escolar); acompanhamento de técnicos-pedagógicos da Semeb junto aos horários coletivos de estudos das escolas com classes multisseriadas.

Ressalta-se que as escolas, do mesmo modo, tiveram condutas específicas de acordo com as suas necessidades e/ou prioridades, apontadas em seus planos de ação. Assim como os dados do Saeb e Ideb não são suficientes para as ações públicas educacionais do município, as escolas municipais têm autonomia de criar instrumentos complementares aos dados do Sademb.

Para Hadji (2001, p. 41), “A avaliação é um ato de confronto entre uma situação real e expectativas referentes a essa situação”. Para o autor, avaliar não consiste, simplesmente, em

---

<sup>68</sup> Nome dado à recuperação da aprendizagem oferecida no contraturno escolar até 2016.

medir o desempenho do aluno, mas “[...] em dizer em que medida ele é adequado, ou não, ao desempenho que se podia esperar desse aluno” (p. 45).

A experiência local adquirida após dois anos de avaliação externa municipal pode ser comparada com o que diz no quadro teórico:

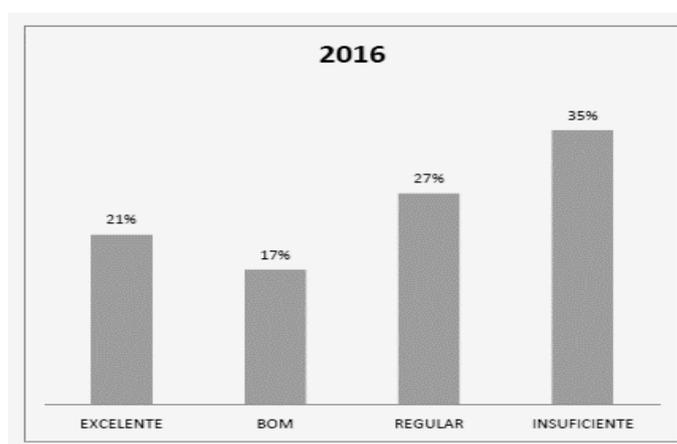
Os resultados das avaliações não devem ser usados única e exclusivamente para traduzir um certo desempenho escolar. A sua utilização implica servir de forma positiva na definição *de novas políticas públicas, de projetos de implantação e modificação de currículos, de programas de formação continuada dos docentes* e, de maneira decisiva, na definição de elemento para a *tomada de decisões* que visem a provocar um *impacto*, ou seja, mudanças no pensar e no agir dos integrantes do sistema (VIANNA, 2003, p. 26, grifo do autor).

A partir dos estudos analíticos constata-se que, após os resultados do Sademb, foram efetuadas ações em curto prazo. Porém, ao se defrontar com os referenciais teóricos que tratam das políticas públicas, compreende-se que existe um longo caminho a percorrer nas definições de metas e ações a médio e longo prazo.

#### 6.4 Produção de Texto: desdobramentos a partir dos resultados de 2016

Após as ações investidas pela Secretaria de Educação e pelas próprias escolas durante o ano letivo, os resultados da produção de textos dos alunos na segunda versão do Sademb, em 2016, não se mostraram diferentes da realidade apresentada em 2015, como mostra a Figura 4.

**Figura 4** – Resultado geral da rede na avaliação de Produção de Texto



**Fonte:** Arquivo da Semeb.

“A avaliação, à medida que se desenvolve, promove operações de questionamentos heterogêneos, isto é, produz sentidos sobre múltiplos e diferentes aspectos de uma realidade complexa – no caso, a educação.” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 203).

Os dados apontam que, se somados os níveis de desempenho *regular* e *insuficiente*, o percentual é de 62% e esse padrão não condiz com as expectativas de aprendizagem dos anos iniciais do ensino fundamental, ou seja, o desenvolvimento de competências e habilidades está aquém do que seria esperado nessa fase da escolarização dos alunos que se encontram nessa faixa de desempenho. Traz ainda informações de que, para progredir com sucesso no processo de escolarização, existe a necessidade de intervenção focalizada tanto na recuperação dos conteúdos necessários, como nas ações da gestão educacional, seja escolar ou do sistema.

É preciso cercar os problemas na tentativa de resolvê-los da melhor forma possível, sabendo que a aprendizagem bem sucedida de cada criança depende de inúmeros fatores, que envolvem os profissionais da educação e os agentes públicos municipais. A escola é um espaço dinâmico e cada ação, cada tomada de decisão estará cerceada por implicações, das quais se esperam que sejam positivas.

Diante de dados negativos, ao observar o comparativo dos níveis de proficiência na produção de texto regular/insuficiente do 4º ano (2015) e 5º ano (2016), respectivamente, constata-se um pequeno avanço de 4% do total, como demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5** – Níveis de proficiência na produção de texto dos alunos do 4º e 5º ano

Níveis	4º ano -2015	5º ano - 2016
<b>Regular</b>	13%	41%
<b>Insuficiente</b>	54%	22%
<b>Total</b>	<b>67%</b>	<b>63%</b>

**Fonte:** Arquivo da Semeb

Porém, numa análise mais apurada, conduta importante do gestor educacional, o quadro meramente negativo transforma-se em dados relativamente positivos ao constatar que houve aumento significativo do nível regular, de 13% para 41% e queda acentuada do nível insuficiente, de 54% para 22%. No Guia de Correção, relativo à análise da produção de texto,

o nível insuficiente corresponde à presença de escrita, mas não o solicitado, ou ausência de escrita.

Esse total de nível de proficiência descreve e qualifica o aluno dessa faixa muito abaixo na média esperada, mas se a sequência de progresso se mantiver em ordem crescente, espera-se a superação do problema.

A partir dessa situação, em 2016, repetiram-se os procedimentos anteriores de apresentação e discussão dos resultados, por meio da Semeb e das unidades escolares. Diante da necessidade de novas ações, a Secretaria elaborou um Plano de Intervenção Pedagógica, para ser executado em 2017. O Plano foi apresentado a todos os profissionais da educação da rede municipal para entendimento de que:

Toda política pública é uma tentativa de agir sobre um domínio problemático da sociedade com a finalidade de adaptá-lo, conservá-lo ou transformá-lo. Os atores que delas participam sempre agem orientados por certas representações relativas à natureza do problema, das soluções e das consequências (Di Giovanni, 2015a, p. 34).

A fim de transformar essa realidade, as mesmas formações foram oferecidas a um novo grupo de professores. As capacitações dos coordenadores pedagógicos, organizadas pela Semeb, passaram de mensal a quinzenal, com agenda anual preestabelecida, tendo como eixos principais a Leitura e a Produção de Texto.

A proposta era de o coordenador replicar os estudos teóricos em sua unidade escolar e propor momentos de tematização da prática, que diz respeito à análise de boas situações didáticas de professores da escola, que são documentadas e apresentadas aos demais professores, durante o horário de trabalho pedagógico coletivo, que permite ao grupo refletir sobre a prática em sala de aula.

Em 2017, os estudos da rede estariam voltados à área da Matemática, porém com os resultados negativos do Sademb, houve reavaliação de prioridades e um rearranjo na programação. Após consultas feitas aos professores por meio de seus coordenadores, decidiu-se intensificar as análises dos projetos e sequências didáticas dos materiais do *Programa Ler e Escrever* voltados à produção e revisão de texto.

Vianna (2003, p. 30) coloca sobre a importância e a necessidade de se fazer, após toda e qualquer avaliação, a seguinte indagação: O que fazer com os resultados? Ainda, segundo o autor “Essa é uma questão com inúmeras implicações, que precisam ser consideradas e amplamente discutidas, a fim de evitar que os dados levantados não sejam condenados ao silêncio de um arquivo morto.” (VIANNA, 2003, p. 31). A avaliação deve ser planejada e há

necessidade que “se decida a *priori* o que fazer com os dados, sobretudo porque, tendo em vista o destino escolhido, a decisão tomada vai influenciar de modo considerável *o planejamento da própria avaliação*” (VIANNA, 2003, p. 35, grifo do autor).

Após duas avaliações consecutivas do Sademb, que trouxeram algumas respostas negativas, e as tomadas de decisões dos gestores públicos educacionais, a indagação de Vianna (2003) sobre o que fazer com os resultados serve para reflexão em dois casos: o que fazer com os resultados relacionados aos alunos e os resultados das ações da Semeb. Essas questões ficarão abertas e será necessário obter dados das próximas versões do Sademb, para comparar e propor novos estudos, análises e medidas educacionais, por parte dos agentes públicos locais.

O Sademb cumpre o seu papel de apresentar parte significativa do diagnóstico de desempenho dos alunos e essa pesquisa discute esse sistema, propõe um canal de diálogo entre a prática e o referencial teórico e apresenta os resultados para servir de material de estudos aos gestores educacionais ao indicar as fragilidades e as potencialidades. Nesse contexto, “[...] a avaliação qualitativa se faz como metodologia de ação, aderida ao processo em desenvolvimento, intervindo na transformação não só da realidade sobre o qual atua, mas também dos próprios mecanismos da avaliação” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 68).

#### **6.4.1 Devolução das provas às escolas**

Uma ação incomum, se comparada a outros modelos de avaliações externas, e possível de ser praticada em função da proximidade da Secretaria Municipal de Educação junto às escolas, foi devolver o lote contendo todas as avaliações dos alunos a cada unidade escolar. Se ficassem na Semeb, seriam arquivadas e acomodadas em algum compartimento e, após certo acúmulo, provavelmente, descartadas. Sendo entregues às unidades escolares, serviram como objeto de estudos por possibilitar que professores revisassem as provas e pensassem em novos meios de se trabalhar conteúdos considerados problemáticos.

Ao mesmo tempo, professores responsáveis pela sala, no ano subsequente, puderam observar quais os pontos vulneráveis da turma, para a retomada dos conteúdos e ao conhecer as dificuldades individuais, tornou-se possível planejar atividades, pensar em novas possibilidades de agrupamentos de alunos, fazer intervenções específicas e desenvolver sequências didáticas ou pesquisas apropriadas.

Os instrumentos utilizados no Sademb indicam uma avaliação com viés qualitativo e, ao devolver as provas às escolas, propicia ao professor compreender a lógica de raciocínio do aluno e a análise dos erros. Dessa forma, permitiu-se a revisão das provas com o grupo, a

retomada de cada questão, a discussão dos problemas e possíveis soluções, proporcionando autorreflexão sobre o tópico e a resposta. Os textos produzidos pelas crianças serviram de suporte para análises linguísticas individuais ou coletivas. Isso não significa que essa foi uma ação geral da rede, pois se levando em consideração a autonomia das escolas, a Semeb não teve controle dessa ação.

Os resultados da Prova Brasil vêm prontos e não permitem os procedimentos supramencionados, pois “[...] não se faz considerações sobre a perda de informações educacionais importantes como, por exemplo, a análise dos erros, que muito informam sobre caminhos cognitivos e contribuem para planejamentos pedagógicos” (GATTI, 2012, p. 33).

Se todos são capazes de aprender, respeitadas as potenciais habilidades nas diversas áreas do conhecimento humano, a ação educativa deve voltar-se para um planejamento que traga condições de aprendizagem e a devolução das avaliações é um dos mecanismos que favorecem constatar desvios entre o resultado esperado e o que o aluno foi capaz de responder.

O Sademb oportunizou ao grupo de educadores do sistema municipal um conjunto de reflexões acerca dos resultados revelados, ou seja, o ponto de partida para a ação. Se não agir, a avaliação servirá apenas como simples constatação (quantitativo). No ato de avaliar, existem dois extremos, o poder de comprovar (procedimento extremamente técnico) ou a oportunidade de buscar mudança qualitativa (questão política educacional). A segunda escolha leva à responsabilidade compartilhada dos resultados e direciona ao debate teórico, estrutural e político.

Os caminhos percorridos em uma experiência avaliativa, sejam quais forem seus objetos – alunos, currículo, profissionais, instituições, planos, política – não são neutros e, dessa forma, encontra-se na avaliação educacional uma relação com a qualidade, pois sempre haverá um delineamento ao adotá-la e intenções de quem a concebe (SOUSA, 2014, p. 408).

É fato o surgimento no país de novos modelos de avaliações, instrumentos e critérios e, após quase três décadas, não ocorreu mudança significativa na qualidade da educação ao constatar que os alunos das escolas públicas estão num nível de aprendizagem incompatível com os seus direitos, postos no arcabouço regulatório e normativo da educação. Entretanto, qualidade da educação não pode ser reduzida ao desempenho de alunos em testes padronizados, com recorte de conteúdos, mas em um diagnóstico preciso que garanta um fluxo de informações que apoiem a execução de ações ao implementar políticas públicas. “Assim, a avaliação não comporta um significado em si mesma, mas a sua caracterização está vinculada aos valores, à visão de mundo e aos paradigmas adotados pela pessoa ou grupo que a coloca em prática” (SILVA; RIBEIRO, 2010, p. 58).

“Educação é processo inscrito no tempo total da vida humana. Sendo práticas sociais, o ensino e as aprendizagens estão em constantes transformações, alterando-se os conteúdos, as formas, as condições em que são produzidas [...]” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 64). Da mesma forma, o sistema de avaliação ora instituído no município não deve se extinguir, e, ao contrário, tornar-se parte da prática educativa, adaptando-se ao seu tempo e espaço, qualificando cada vez mais os instrumentos, critérios e ações, numa dimensão prospectiva de aprimoramento.

### **6.5 Necessidade de se investigar as causas dos problemas apresentados**

Para quem já lê e escreve convencionalmente, a tarefa de produzir texto não é fácil pois exige uma série de fatores para que o leitor, a quem se destina o texto, tenha boa compreensão.

Não se sabe ao certo o que pode ter provocado os resultados desfavoráveis da competência escritora dos alunos e somente as análises documentais do Sademb não dão suporte técnico-pedagógico para responder a questão. Embora desvelar esse fato não tenha feito parte dos objetivos desta pesquisa, por meio de análise documental, foi possível constatar que a maioria dos docentes participou do programa de formação de professores alfabetizadores *Letra e Vida*<sup>69</sup> e essa formação, de 180h, mantém-se no sistema municipal. Outros fatores constatados referem-se a: primeiro, existem projetos e sequências didáticas no Programa Ler e Escrever com objetivos específicos de capacitar os alunos para serem produtores de textos e o Guia do Professor orienta a prática e oferece suporte didático-pedagógico; segundo, o município aderiu ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), do governo federal, desde 2013, com participação de 80% dos professores alfabetizadores até 2016 e de cem por cento em 2017 e 2018. Incluem-se entre os fatores, as demais capacitações de professores e coordenadores pedagógicos oferecidas na esfera municipal bem como a carga horária de duas horas semanais de estudos coletivos nas unidades escolares.

Diante do exposto, existem questionamentos da equipe de profissionais da Semeb em entender o porquê as formações de alfabetização e letramento oferecidas aos professores em âmbito nacional, estadual e municipal desde a criação dos PCN em 1997, não terem surtido o efeito esperado. E essa será uma questão para os gestores educacionais resolverem e dessa forma, cumpre-se o papel do Sademb de instrumentalizar as ações nas políticas educacionais.

Será preciso investigar mais e melhor o trabalho realizado de leitura e de escrita de textos literários em sala de aula, pois a literatura mostra que:

---

<sup>69</sup> Curso de capacitação de professores, com carga horária de 180h, oferecido pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Postos de forma descontextualizada, tais procedimentos pouco ou nada contribuem para a formação de leitores capazes de reconhecer as sutilezas, as particularidades, os sentidos, a extensão e a profundidade das construções literárias (BRASIL, 1997b, p. 30).

Isso significa saber se o conteúdo discursivo está posto como objeto do conhecimento na aula de Língua Portuguesa nas escolas municipais. Esse conteúdo compreende os procedimentos de escrita (planejar um texto, textualizá-lo e revisá-lo – durante o processo e no término da escrita).

Para que haja mudanças, é preciso articulação entre os gestores da Semeb, os escolares e professores. A formulação de políticas só se concretiza se for pensada a partir da base, ou seja, da escola, “[...] por constituir-se uma ação intencional, sistemática, planejada e continuada para crianças e jovens durante um período contínuo e extenso de tempo” (BRASIL, 1997b, p. 33-34).

O objetivo maior de qualquer processo educativo é a aprendizagem do aluno e para que isso ocorra:

[...] é necessário que a instituição escolar garanta um conjunto de práticas planejadas com o propósito de contribuir para que os alunos se apropriem dos conteúdos de maneira crítica e construtiva. A escola, por ser uma instituição social com propósito explicitamente educativo, tem o compromisso de intervir efetivamente para promover o desenvolvimento e a socialização de seus alunos (BRASIL, 1997b, p. 34).

Para Vianna (2003), as propostas de avaliação devem ser um reflexo da realidade educacional, com caráter de oferecer subsídios para o autoconhecimento do sistema, ao mesmo tempo em que favoreçam o conhecimento do sistema pela comunidade social, possibilitando, assim, melhores investimentos em recursos humanos e materiais. “Uma avaliação que tenha validade consequential pode-se transformar, sem sombra de dúvida, em um *processo de certificação de competência*.” (VIANNA, 2003, p. 37, grifo do autor).

Dessa forma, considerados os aspectos sociais, políticos e econômicos que figuram no cerne das decisões relativas ao tipo de educação pública que se pretende oferecer, os instrumentos avaliativos “não podem concentrar-se apenas nos alunos; faz-se necessário avaliar, sempre que possível, o sistema educacional como um todo – professores, instituição, currículo, investimentos, políticas” (SILVA; RIBEIRO, 2010, p. 62).

Os problemas apresentados pelo Sademb e que não haviam sido explicitados por outras avaliações em larga escala, abrem espaços para novas discussões na localidade. Deduz-se que há muito a ser feito, pois:

[...] se os instrumentos e as práticas de medidas e meras constatações se bastam a si mesmas, não engendram questionamentos, não induzem reflexões e ações, ou o fazem muito pouco, então, esse tipo de procedimento avaliativo é conservador. Imprescindível é que essas técnicas propiciem reflexão, enriqueçam seus significados com o recurso a análises qualitativas, levem a questionamentos, isto é, façam parte de um conjunto de atividades epistêmicas e valorativas que produzam sentidos complexos e mobilizem os sujeitos para a tomada de decisões e de ações de melhoramento (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 202).

Na educação pública brasileira, os problemas se avolumam e nas demais instâncias da esfera federativa, o quadro não é diferente. Para que haja crescimento contínuo, num processo longitudinal, cada setor que se incorpora ao sistema precisa construir um diagnóstico apurado e, após constatação de problemas, pautarem por:

[...] uma prática participativa e um empreendimento ético a serviço do fortalecimento da responsabilidade social da educação, entendida principalmente como o cumprimento científica e socialmente relevante dos processos de produção de conhecimentos e de formação de sujeitos com autonomia epistêmica, moral, social e política (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 194).

Nessas circunstâncias, encontra-se a necessidade de investigar a razão do resultado negativo do Sademb, ter respostas, entre outras questões, para o motivo pelo qual os alunos não terem adquirido proficiência na escrita. Inclusive, os dados oferecem subsídios para prosseguir e aperfeiçoar o sistema, num processo formativo e contínuo, porém, sem abandonar os dados nacionais e sem perder de vista os ideais educacionais do país, uma vez que a nação possui um sistema educacional complexo, que se constrói pela presença e pela participação ativa de subsistemas.

Gatti (2012, p. 34), em seus estudos, sem pretender invalidar o papel das avaliações de larga escala, chama à reflexão quanto aos fundamentos e processos dos modelos avaliativos e de suas funções, que “[...] quando bem conduzidas e bem tratadas social, educacionalmente e eticamente, podem trazer contribuições relevantes à gestão educacional e aos processos de ensino-aprendizagem”.

Os resultados da pesquisa apontam que acompanhar o processo de aprendizagem de cada aluno durante a sua trajetória nos anos iniciais do sistema municipal possibilita um *continuum* de valores e investimentos pedagógicos que transforma proficiência em diagnóstico com viés qualitativo do desempenho escolar e, conseqüentemente, da gestão pública educacional. Porém, chegar ao diagnóstico é uma parte do processo, há necessidade da atuação (ação/acompanhamento) do gestor educacional para o aluno aprender mais e no tempo adequado.

Ao contrário, se não houver um acompanhamento constante e ampliado do aprendizado, se não for enfrentado o desafio de transpor barreiras, as desigualdades no sistema de ensino municipal, nas escolas e nas turmas, tendem a se aprofundar cada vez mais.

Da mesma forma que as palavras preliminares deste trabalho foram extraídas das primeiras linhas do Manifesto dos Pioneiros da Educação, as últimas linhas também são um excerto do texto final desse documento histórico, que contribui para reflexões:

Mas, de todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com que não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam mais longe nas suas conseqüências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana (AZEVEDO et al., 2010, p. 65).

É possível verter as palavras, que foram dirigidas a uma grande nação, ao pequeno município paulista, responsável por experiências avaliativas locais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou responder ao problema posto na origem do trabalho acadêmico: em que medida a implantação de um sistema de avaliação municipal contribui no processo educativo? A relevância e a significação do problema abordado em vista do universo educacional estão voltadas à gestão municipal, levando-se em consideração que a rede, os profissionais envolvidos e a estrutura educacional só se justificam se a criança aprender.

Por ser a avaliação um tema bastante amplo e complexo, o foco ficou no desempenho dos alunos, nas ações dos gestores municipais e nas políticas públicas, o que não esgota a possibilidade de estudos posteriores. Foi proposto compreender o processo de institucionalização do Sademb e as ferramentas utilizadas, sendo que o ponto de partida metodológico preestabelecido promoveu a convergência entre o quadro teórico e a análise documental em interlocução aos marcos legais da educação.

Diante de inúmeros documentos analisados, tornou-se possível confrontar esses princípios teóricos, a prática avaliativa e as políticas educacionais de um sistema público municipal, numa dinâmica espiral, sem se distanciar do recorte temático.

O objetivo geral da dissertação foi discutir o desenvolvimento e a implantação de um sistema de avaliação do desempenho escolar no município de Bebedouro como instrumento de gestão e regulação das políticas públicas educacionais. Para atender a esse objetivo, houve necessidade de se compreender o processo de implantação do sistema municipal: reunir, analisar e interpretar informações; transitar entre seu potencial de mudanças e seus limites; e observar os erros e acertos frente à alteração de gestão educacional, em 2017. Foi preciso ainda dar ênfase às concepções e aos conceitos que envolvem as políticas públicas e a avaliação.

Para atingir o objetivo específico de analisar o processo de implantação do Sademb, buscaram-se, fundamentalmente, no histórico educacional do município, elementos que pudessem revelar experiências anteriores. O acesso a arquivos de dados e aos documentos devidamente organizados favoreceu a análise, bem como a experiência da pesquisadora em sala de aula (sistema público municipal/estadual e privado), em conselhos educacionais e em funções de gestão na Semeb.

Em relação ao objetivo secundário de investigar na implantação desse sistema avaliativo a possibilidade de melhoria nos resultados da escolarização, entende-se que a resposta aparece na análise dos dados e resultados, os quais revelaram avanços na aprendizagem das crianças, mas não o suficiente, se confrontados com as metas a serem alcançadas por cada unidade escolar, descritas em seus planos de ação. Portanto, para que ocorra progresso, é preciso

conhecer os problemas a fim de se investir em ações acertadas e o acesso dos profissionais da educação aos dados revelados pela avaliação mostrou-se de fundamental importância.

As respostas após implantação ou implementação de políticas públicas nem sempre são imediatas quando se trata de problemas generalizados numa rede, mas constatar impasses e direcionar ações faz com que melhorem as chances de resolvê-los. Os resultados da pesquisa trouxeram clareza quanto a essa assertiva, considerando que parte dos problemas foi resolvida, outras questões encaminhadas e as demais se encontram em processo de debate (o que fazer?).

E, por fim, o último objetivo está relacionado com a discussão sobre os instrumentos avaliativos empregados nesse sistema: se contribuíram para ajustes nas ações públicas municipais na área da Educação. Constatou-se que houve a garantia de um fluxo de informações que apoiaram a execução das ações. Foram realizados inúmeros ajustes, como redirecionamento das formações dos professores, orientações às unidades escolares para reflexão dos dados contidos em seus boletins de resultados, a construção de um plano de ação de cada unidade escolar que refletissem as suas reais necessidades e de um plano de intervenção pedagógica elaborado pela secretaria de educação. Essas práticas fortalecem o exercício da gestão democrática.

Considera-se que, ao se implantar o Sademb, tornou-se possível detectar com maior eficácia as potencialidades e fragilidades dos alunos, do corpo docente e dos gestores escolares, bem como das ações político-administrativas da secretaria de educação, possibilitando tentativas para a correção de rumo. Essas conquistas foram possíveis a partir do exercício de não se comparar escolas, mas de extrair as contribuições educacionais legítimas de cada uma delas.

Os dados obtidos também auxiliaram no diálogo e ajustes entre o sistema público municipal (anos iniciais do ensino fundamental) e estadual (anos finais), durante os *ritos de passagem*. A preocupação do município em oferecer o maior número de dados possíveis dos alunos egressos de seu sistema é importante para a continuidade dos estudos e melhor chance de êxito.

Após todas as etapas da pesquisa, foram constatados benefícios trazidos por esse modelo de avaliação implantado numa instância municipal, apesar dos problemas de ordem técnica e de recursos humanos encontrados. Alguns desses problemas foram sanados, como, por exemplo, a composição da equipe de elaboração do Sademb que foi ampliada com a participação de professores e gestores escolares.

O primeiro ponto positivo dessa avaliação diz respeito aos resultados, que ofereceram maior precisão no diagnóstico educacional, considerando as características próprias, o currículo e a concepção de ensino.

O segundo benefício concerne à revelação de que a maioria dos alunos se alfabetizava até o final do segundo ano, mas não apresentava proficiência na produção de texto e essa dificuldade se perpetuava até o quinto ano do ensino fundamental. E, considerando-se que possuir competência leitora e escritora é uma exigência para a autonomia e a independência do ser humano, a fim de possibilitar maior participação na sociedade, a partir dos dados evidenciados foi possível desenvolver ações corretivas e iniciar um processo para solucionar o problema.

O acompanhamento processual por meio dos dirigentes educacionais municipais, desde a organização das provas até a divulgação dos resultados, conferiu maior legitimidade aos dados revelados pelo Sademb. E, ao obter informações mais precisas, possibilitou que a Semeb se reorientasse quanto às formações dos professores e coordenadores pedagógicos com o propósito de melhorar o planejamento escolar para que os resultados do trabalho realizado chegassem ao aluno.

Ao efetuar um trabalho “personalizado”, voltado ao diagnóstico da rede e ao seu perfil educacional, construído desde que se tornara um sistema próprio de ensino, a avaliação deixa de ter foco somente no aluno tornando-se também sistêmica, oferecendo condições para analisar, entre outras coisas, a infraestrutura, os materiais didáticos, a organização curricular, o trabalho pedagógico e os fatores sócio-políticos, como gestão democrática e envolvimento da comunidade no processo escolar.

Nesse sentido, destaca-se ainda a oportunidade de uma autoavaliação do sistema público municipal (escolas e secretaria de educação) que propiciou detectar algumas de suas fragilidades, limites e contribuições, embora nem todos os problemas tenham sido sanados a priori.

No que tange à composição das provas, permitiu-se compreender que elas articulam uma variedade de itens e as suas características asseguram a identidade da educação municipal local, permitem um maior diálogo entre professores, gestores e equipe técnica da secretaria de educação e realinhamento das ações educacionais. Para as próximas versões do Sademb, as provas terão que se adequar a uma nova Matriz de Referência, pautadas no currículo que, após a implantação da BNCC, encontra-se em fase de construção no sistema municipal. A avaliação e o currículo precisam estar articulados para que os resultados possam reorientar a prática pedagógica.

O desenvolvimento do trabalho científico trouxe à pesquisadora dados que afirmam o *déficit* de informações nos instrumentos nacionais, pois não são previstas as especificidades dos sistemas municipais. É diferente o modo como uma estrutura municipal (descentralizada) interfere no processo de regulação do sistema educativo.

Muitos autores expressivos na área educacional, referenciados no trabalho, apontam a importância da autonomia administrativa e pedagógica dos sistemas municipais para criarem os seus próprios instrumentos de avaliação, investindo, assim, na construção de uma identidade educacional sem desconsiderar os trabalhos, projetos e programas desenvolvidos pelos sistemas estadual e nacional. Esse foi um grande desafio para o município.

Atuando em seu território, ao tomar conhecimento das reais necessidades educativas, torna-se mais adequado para os gestores públicos pensar em sequências de medidas com melhores chances de sucesso de modo a apreender limitações e vulnerabilidades para aprimorar, orientar e ajustar as ações. O Saeb cumpre o seu papel nacional e não há necessidade de distanciar-se uns dos outros, mas realizar um trabalho conjunto, complementando as lacunas e promovendo, assim, a articulação dos sistemas públicos de ensino, cumprindo-se a efetividade da ação governamental.

É preciso destacar que o Sademb teve um baixo custo para o erário municipal porque o trabalho desenvolveu-se de forma “artesanal”, concebido pela secretaria de educação, por uma equipe composta por profissionais da rede, obedecendo, assim, ao princípio da economicidade, pautado na administração pública. E houve, nesse processo, alguns passos importantes: avaliação externa municipal, diagnóstico educacional da rede, autoavaliação escolar e do sistema, e reavaliação no ano subsequente.

Apoiado em Luckesi (2011), pode-se dizer que o Saeb, por não estar próximo da realidade e por ter objetivos específicos, avalia o produto final de todo processo escolar (exige-se apenas o diagnóstico), enquanto que o Sademb possibilita ver o aluno como unidade de análise e acompanha a sua evolução na aprendizagem (além do diagnóstico é exigida a intervenção a fim de correção de rumo da ação). Desse modo, ao estar inserido em sua realidade educativa, cultural e social, o aluno não é reconhecido como um número, mas pelo seu nome e pela sua história acadêmica.

Os resultados da pesquisa apontam que o Sademb é um caminho promissor em direção ao direito de aprender do aluno e ao dever de ensinar que envolvem professores e gestores educacionais. No entanto, para analisar a qualidade da educação, não se deve considerar apenas a proficiência dos alunos, mas o conjunto de informações extraídas do Sademb, dos projetos

pedagógicos das unidades escolares, do plano municipal de educação, das discussões advindas dos conselhos escolares, além das demais avaliações internas.

Esses dizeres encontram suporte em recente documento do Inep que afirma ser multidimensional a qualidade da educação e devem ser considerados os múltiplos fatores do contexto escolar e de fora dele (BRASIL, 2018c, p. 8).

Espera-se continuidade, aprimoramento (sistemática e processual) e consolidação desse sistema avaliativo, para ajustar-se às exigências resultantes da evolução do conhecimento, além de pesquisas e estudos longitudinais, para que haja parâmetros comparativos que possam culminar em uma meta-avaliação do sistema público municipal, e, dessa forma, levar a conhecer outros fatores que interferem nas políticas educacionais.

Cabe aos gestores públicos atuais e futuros a responsabilidade de conhecer, em profundidade, a dimensão e abrangência do Sademb e este trabalho de pesquisa poderá tornar-se um meio de coleta de dados e informações, inclusive para uma interpretação pedagógica do significado dos números e referências apresentados. Nesse sentido, mantém-se o movimento dialético de ação-reflexão-ação.

As escolas municipais, por estarem próximas do poder local, podem dar respostas rápidas e diretas às demandas da comunidade escolar. Essa realidade permite uma participação maior de pais, de alunos, diretores, professores e conselheiros nas ações educacionais, contribuindo na definição de prioridades, planejamento e acompanhamento das ações públicas por meio da secretaria de educação.

O Sademb tornou-se um sistema de informações e sua continuidade efetivará a avaliação longitudinal e transversal, ou seja, acompanhará o grupo de alunos ao mesmo tempo em que se faz um corte em determinados períodos da escolaridade. Os resultados referem-se às áreas de linguagem e matemática, que são pilares do conhecimento humano, porém muitos alunos apresentam potenciais em outros campos como as ciências da natureza, as ciências sociais, o esporte e a arte. Esse deve ser um desafio para os gestores educacionais: analisar, investigar, valorizar e encaminhar os alunos para seus campos de interesse.

Regular os sistemas educacionais centralizadamente traz consigo a ideia de homogeneizar algo que está em contextos sociais, culturais e geográficos diferentes. Embora existam singularidades, os objetivos do Saeb não são os mesmos dos sistemas públicos municipais (responsáveis pela etapa dos anos iniciais do ensino fundamental), além de provas iguais para municípios com características desiguais contribuir pouco para resolver os problemas locais.

As análises e discussões, permeadas pelo referencial teórico, apontam que o Saeb se mantém como uma política pública necessária, mas desde a sua criação passa por mudanças, que podem ser consideradas positivas ou não, de acordo com as tomadas de decisões dos gestores educacionais. Para o Sademb acredita-se que não será diferente, visto que foi criado, posto em prática, apresentados os seus problemas, limites, contribuições e avanços, e seu rumo dependerá dos esforços e convicções dos agentes públicos municipais, implicando no que foi apontado por Gatti (2012) no corpo do trabalho, sobre descontinuidade de políticas implementadas quando ocorre troca de gestores nas administrações públicas.

Após várias discussões acerca da qualidade da educação no decorrer dos temas tratados na dissertação, conclui-se que o Saeb e seus indicadores trazem informações sobre o desempenho da educação básica do país, mas por si só não definem a qualidade. São necessários outros instrumentos, análises e pesquisas intra e extraescolares. Dessa forma, torna-se premente ressignificar o papel da avaliação em larga escala. Desde a implantação das primeiras avaliações no país, esteve implícita a qualidade da educação e qualidade deve estar inerente ao ato de educar.

Os dados e informações disponibilizados pelo Saeb auxiliam a educação municipal, mas o Sademb complementa os dados fornecidos, permitindo traçar um quadro abrangente da situação educacional do sistema público municipal. Os princípios, objetivos e ações estão claramente definidos e adequados à realidade local. A avaliação de uma criança traz subjacente a avaliação do desempenho docente, da escola, de programas e sistemas educacionais.

Pode-se dizer que as duas versões do Sademb (2015/2016), aliadas ao PME (2015), permitiram um estudo minucioso da realidade educacional de Bebedouro e mostraram os problemas existentes, sendo alguns de soluções em longo prazo. Por ser a área educacional complexa e em constante mudança, acredita-se que uma das características do gestor público educacional é ter olhar abrangente (macro) do seu espaço de atuação, investindo no que é prioritário para o momento, mas sem deixar de lado ações que irão impactar positivamente a longo prazo, muitas vezes com resultados após a sua permanência na função.

Gestão e qualidade na educação se inter-relacionam e a formação do gestor é elemento estratégico da política educacional, frente ao desafio de administrar algo tão complexo que podem resultar em compassos ou descompassos na educação. Espera-se, com a continuidade desse sistema avaliativo, que o município adquira cada vez mais experiência e dois fatores certamente interferem: o quadro efetivo de supervisores de ensino, que conhecem o histórico do Sademb e podem auxiliar os futuros secretários de educação; e o quadro efetivo de diretores

escolares que presenciaram o processo de implantação do Sademb e acompanham o processo de implementação.

O binômio avaliação-qualidade também não pode estar desintegrado, pois se avalia para melhorar a qualidade e se avalia a avaliação, numa relação de reciprocidade. A criação de sistemas complementares nos municípios contribui para assegurar maior transparência das informações, cumpre um papel estratégico para o planejamento e auxilia na formulação de novas políticas educacionais, permitindo, dessa forma, um acompanhamento permanente da situação educacional dentro de seu território.

O documento citado no corpo do trabalho, em que o Inep coloca como um dos objetivos do Saeb “[...] produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões e Unidades da Federação e, **quando possível**, para os municípios e as instituições escolares [...]” (BRASIL, 2018c, p. 6, grifo nosso), pode-se dizer que confirma a necessidade de outras fontes de informações para a educação municipal, e corrobora com as conclusões da presente pesquisa.

Em fase final deste trabalho de pesquisa, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº 1.100 de 26 de dezembro de 2018, que estabelece as diretrizes para a realização do Saeb no ano de 2019. No documento, a qualidade é caracterizada como um atributo multidimensional e o Saeb passa a referenciar-se por sete dimensões que se inter-relacionam para promover percursos regulares de aprendizagens, levando-se em consideração a formação integral dos estudantes, que são: I - Atendimento Escolar; II - Ensino e Aprendizagem; III - Investimento; IV - Profissionais da Educação; V - Gestão; VI - Equidade; e VII - Cidadania, Direitos Humanos e Valores (BRASIL, 2018d). As informações trazidas por essa portaria certificam as discussões e conclusões dos estudos aqui apresentadas que relacionam-se à qualidade da educação.

No período de finalização da dissertação, constatou-se, também, que foi realizada a terceira edição do Sademb (2018), sob nova direção administrativa e pedagógica da Semeb, envolvendo os alunos do 2º e 4º anos do ensino fundamental, e essa sequência de fatores deixará uma lacuna para a continuidade e aprofundamento dos estudos.

Conclui-se que o Sademb se constitui como dimensão de aprimoramento da gestão e de regulação das políticas educacionais, pois visa orientar e direcionar as ações públicas ao trazer informações que podem servir de subsídio para se discutir a prática pedagógica. Oferece, ainda, caminhos para os gestores escolares olharem as suas características organizacionais e processuais e tornam os professores da rede interlocutores dessa avaliação, desde que tenham clareza dos objetivos do Sademb e compartilhem de informações.

Da avaliação à regulação, existe um caminho a percorrer e espaço para ajustes e, em decorrência de imprevistos, ainda tornam-se possíveis remanejamentos no meio do trajeto, de modo a ajustar as ações em detrimento da otimização da aprendizagem.

O Sademb identifica *o que* deveria ter sido aprendido em cada ano escolar (uso administrativo/gerencial da avaliação) e cada escola discute *como* será ensinado cada conteúdo (uso pedagógico da avaliação). Dessa forma, o Sademb possibilita conhecer a realidade educacional local e redirecionar a prática avaliativa, numa perspectiva democrática, ao criar espaços de debate, de reflexão coletiva, de análise dos processos pedagógicos. Assim, suscita a autorregulação do exercício da gestão de uma rede pública de ensino.

Estas discussões da pesquisa ensejam contribuir com os sistemas municipais, sem a pretensão de grandes mudanças, mas com a convicção de que as iniciativas, por menores que sejam, auxiliam no desenvolvimento do processo educativo, porque mobilizam reflexões, experiências e saberes.

## REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA et al. (coord). **Indicadores de Qualidade na Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_indqua.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2018.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz; MACHADO, Cristiane; ARCAS, Paulo Henrique. Avaliação externa e qualidade da Educação: formação docente em questão. **Revista Diálogo Educativo**, Curitiba, v. 17, n. 54, p. 1353-1375, jul./set. 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/rosan/Downloads/21950-38322-1-SM.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz; MACHADO, Cristiane; BRAVO, Maria Helena. Políticas educacionais, avaliação de sistema e melhoria da qualidade na educação básica: experiências de dois municípios paulistas. **EccoS – Rev. Cient., São Paulo**, n. 31, p. 191-205, maio/ago. 2013.
- AZEVEDO, Fernando de; et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2015.
- BALZAN, Newton Cesar. A voz do estudante: sua contribuição para a deflagração de um processo de avaliação institucional. *In*: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José (orgs). **Avaliação Institucional: teoria e experiências**. 3 ed. – São Paulo: Cortez, 2005.
- BARROSO, João. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *In*: **Educação, Temas e Problemas**. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais, v. 6, n. 12-13, p. 13-26. 2013. Disponível em: <<http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.
- BARROSO, João (org.). **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa e Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação&Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005, Ed. Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- BAUER, Adriana; HORTA NETO, João L.; SOUSA, Sandra Z.; OLIVEIRA, Cláudia, Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 26, n. 63, 2015.
- BEBEDOURO (SP). **Decreto nº. 4.347, de 7 de agosto de 2000**. Regulamenta a distribuição, quando houver, do resíduo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, prevista no Art. 37 da Lei Municipal nº. 2870, de 23/03/99. Disponível em: <<http://131.108.216.3/Siave/arquivo?Id=31395>>. Acesso em: 27 maio 2016.

BEBEDOURO (SP). **Decreto nº. 12.183, de 2 de agosto de 2016**. Institui o Fórum Municipal de Bebedouro. Disponível em: <<http://131.108.216.3/Siave/arquivo?Id=43822>>. Acesso em: 9 de set. 2018.

BEBEDOURO (SP). **Lei nº. 3.690, de 19 de julho de 2007**. Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino Básico de Bebedouro. Disponível em: <<http://131.108.216.3/Siave/arquivo?Id=29705>>. Acesso em: 29 maio de 2016.

BEBEDOURO (SP). **Lei nº. 4.264, de 8 de fevereiro de 2011**. Institui o Conselho de Escola nas escolas municipais de Bebedouro. Disponível em: <<http://131.108.216.3/Siave/arquivo?Id=30299>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

BEBEDOURO (SP). **Lei nº. 5.000 de 23 de junho de 2015a**. Plano Municipal de Educação-PME. Disponível em: <<http://131.108.216.3/Siave/arquivo?Id=31049>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

BEBEDOURO (SP). **Lei nº. 5.060, de 9 de dezembro de 2015b**. Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro e dá outras providências. Disponível em: <<http://131.108.216.3/Siave/arquivo?Id=31109>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BEBEDOURO (SP). **Portaria nº. 24 de 26 de outubro de 2015c**. Institui o sistema de Avaliação de Desempenho Escolar do Município de Bebedouro – Sademb. Disponível em: <<http://sp.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/bebedouro/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=31EC03518F4F>>. Acesso em 23 out. 2016.

BEBEDOURO (SP). **Sademb**: Sistema de Avaliação Diagnóstica da Educação Municipal de Bebedouro, 2002.

BODGAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1984.

BONAMINO, Alicia. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2599/2608>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 01 fev. 2018.

BONNIOL, Jean Jacques; VIAL, Michel. **Modelos de avaliação: textos fundamentais**. Trad. Claudia Schilling. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº. 7**, de 7 de abril de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5367-pceb007-10&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5367-pceb007-10&Itemid=30192)>. Acesso em 21 jul. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº. 30/2000**. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº. 4, de 2 de outubro de 2009**. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Diário Oficial da União - Seção 1 - Suplemento - 16/7/1934, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. **Decreto nº. 9.432, de 29 de junho de 2018**. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/7/2018, Página 1. 2018a. Disponível em: <[http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28341835/do1-2018-07-02-decreto-n-9-432-de-29-de-junho-de-2018-28341831](http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28341835/do1-2018-07-02-decreto-n-9-432-de-29-de-junho-de-2018-28341831)>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996a**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 2012 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 29. set. 2015.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Documento Referência: Conferência Nacional de Educação**. Brasília, 2018b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de Avaliação da Educação Básica: Documento de Referência**. Versão 1.0. Brasília, 2018c.

BRASIL. **Lei nº. 010.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro 1996b**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário da União. Brasília, DF, nº 248, 1996.

BRASIL. **Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996c**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm)>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014a**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Portaria nº 1.100, de 26 de dezembro de 2018d**. Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular – BNCC**. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 22 de dezembro de 2017b. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Referência**: Conferência Nacional de Educação. Brasília - DF, 2014c.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2016: Notas estatísticas**. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **PNE em Movimento**: construindo indicadores educacionais nos municípios. Brasília: Inep, 2016a. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo\\_indicadores.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo_indicadores.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico**: Resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 a 2015. 2015. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2015/resumo\\_tecnico\\_ideb\\_2005-2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2015/resumo_tecnico_ideb_2005-2015.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação**: Cadernos de Orientações. Brasília – DF, 2014b. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício-Circular nº. 20 de 12 de julho de 2017d**. Assunto: Adesão ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. Disponível em: <[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/adesao\\_2017.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/adesao_2017.pdf)>. Acesso em 14. jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 369, de 5 de maio de 2016b**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 826 de 7 de julho de 2017e**. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/10937-portaria-mec-n%C2%BA-823,-de-7-de-julho-de-2017>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 981, de 25 de agosto de 2016c**. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: Introdução aos parâmetros curriculares nacionais/Secretaria de educação fundamental – Brasília. MEC/SEF, 1997a.

BRASIL. **Parâmetros curriculares Nacionais**: Língua Portuguesa. Brasília, Ministério de Educação Secretaria de Educação Fundamental, 1997b.

BRUNS, Barbara; EVANS, David; LUQUE, Javier. 2011. **Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda**. Report 65659. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.

CAED. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Avaliação externa**. Disponível em: <<http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/pagina-exemplo/tipos-de-avaliacao/avaliacao-externa/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CAED. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. **Avaliação interna**. Disponível em: <<http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/pagina-exemplo/tipos-de-avaliacao/avaliacao-interna/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CARDOSO, Roberta Muriel; DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação e educação no Brasil**: avanços e retrocessos. Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação na UCDB. Campo Grande, MS, n. 37, p. 263-273, jan./jun. 2014.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. públ.** Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação** (Campinas). 2013, v. 18, n. 1, p.107-126.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional. Notas para pensar o PAIUNG e o SINAES. **Contexto & Educação**. Editora Unijuí. Ano 24, n. 81, jan.-jun. 2009.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação** (Campinas) [online]. 2008, vol.13, n.1, pp.193-207. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a11v13n1.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior: Regulação e Emancipação. **Avaliação** - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. 2003, p. 31-47.

DIAS SOBRINHO, José. A Avaliação institucional, instrumento qualidade educativa: a experiência da Unicamp. *In*: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José (orgs). **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. 3 ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

DI GIOVANNI, Geraldo. Abordagens cognitivas. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015a, p. 34-36.

DI GIOVANNI, Geraldo. Atores. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015b, p. 95-97.

DI GIOVANNI, Geraldo. Avaliação. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015c, p. 101-104.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

DICIONÁRIO MICHAELIS. [s/d]. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep, 2007. (Textos para Discussão, n. 22).

DUPRIEZ, Vincent; MAROY, Chistian Mr.; La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p. 73-87, jan/mar. 2000.

FERNANDES, Reynaldo. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111, maio/ago. 2016.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília: Inep, 2007.

FERNANDES, Reynaldo. GREMAUD Amaury. **Qualidade da Educação**: Avaliação, indicadores e metas. 2009. Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo\\_paper.pdf](http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

GATTI, Bernadete Angelina. Avaliação: Contexto, História e Perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 08-26, maio, 2014.

GATTI, Bernadete Angelina. Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**. Campo Grande, MS, n. 33, p. 29-37, jan./jul. 2012. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/59/165>>. Acesso em: 14 out. 2018.

GATTI, Bernadete Angelina. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, n. 09, p. 7-18, 2009.

GIMENEZ, Nelson; SILVA, Vandrê Gomes; PRÍNCIPE, Lizandra Marisa; LOUZANO, Paula; MORICONI, Gabriela. Além da Prova Brasil: investimento em sistemas próprios de avaliação externa. **Estudos em avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 12-32, abr./ago. 2013. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ae/article/view/2718>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

GOLDEMBERG, José. **O repensar a educação no Brasil**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 7, n. 18, p. 65-137, 1993.

HADJI, Charles. **A avaliação desmistificada**. Trad. Patrícia C. Ramos. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação educacional no Brasil para além dos testes cognitivos. **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 23, n. 1, p. 37-53, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3990>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**. n. 42/5 – 25 de abril de 2007. (ISSN: 1681-5653). Disponível em: <<file:///C:/Users/rosan/Downloads/1533Horta.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, IBGE, 2003. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml.shtm>>. Acesso em: 21 set. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IDH do Município**. Bebedouro, SP, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bebedouro/panorama>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio Contínua – PNAD. **Educação 2017**. Informativo, maio, 2018. Disponível em:

<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA.

**Histórico do Saeb**. Página atualizada em: 20 outubro 2015. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico-do-saeb>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Saeb**.

Página atualizada em 27 junho de 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA.

**Sistema de Avaliação da Educação Básica**: Aprimoramentos para 2019. Brasília, DF, dez. 2018. Disponível em:

<[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2018/documentos/saeb\\_documentos\\_de\\_referencia\\_versao\\_1.0.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia_versao_1.0.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2019.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEMES, Sebastião Souza. Indagações sobre as políticas educacionais e reflexões sobre demandas percebidas pelo estado brasileiro: tópicos para análise circunstanciada de seus instrumentos de ação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. esp. 3, p. 1616-1625, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21723/riee.v11.n.esp3.9064>>. Acesso em: 22 set. 2017.

LEMES, Sebastião Souza. Desafios da avaliação educacional: reflexões pontuais de conceitos, fundamentos e indicadores na escolarização atual. *In*: DAVID, Célia Maria, et al. (orgs.). **Desafios contemporâneos da educação** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Desafios contemporâneos collection, p. 139-153. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

LIBÂNIO, José Carlos. Os conceitos de organização, gestão, participação e cultura organizacional. *In*: LIBÂNIO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola** - teoria e prática. 4ª ed. Goiânia: Alternativa, cap. IV, p. 75-81, 2001.

LIMA, Antonio Bosco de. Adeus à Gestão (Escolar) Democrática. **Revista @rquivo Brasileiro de Educação**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-50, 2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem**: componente do ato pedagógico. 1ª ed., São Paulo: Cortez, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 1986.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Qualidade das Escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p.

413-436, abr./jun. 2014. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade)>. Acesso em 25 set. 2017.

MACHADO, Joaquim. ALVES, José Matias (org.). **Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação.** Universidade Católica do Porto. Coleção E-book, 2014.

MACHADO, Lurdes Marcelino. Considerações sobre a natureza do trabalho científico. *In:* MACHADO, Lurdes Marcelino; MAIA, Graziela Zambao Abdian; LABEGATINI, Andreia Cristina Fregate (orgs.). *Pesquisa em Educação: passo a passo.* Marília/SP: M3T Tecnologia e Educação, 2007.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete sistema estadual de ensino. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil.** São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/sistema-estadual-de-ensino/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Coleção Desenvolvimento Social 3, 2002.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal.** Brasília, DF, 2011.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação: Da Excelência à Regulação das Aprendizagens – Entre Duas Lógicas.** Tradução: Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre, Artes Médicas Sul, 1999.

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

PINHAL, João. Regulação da educação: Os municípios e o Estado. *In:* MACHADO, Joaquim. ALVES, José Matias (org.). **Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação.** Universidade Católica do Porto. Coleção E-book, p. 8-14, 2014.

POLI, Luzenir. LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e de Administração da Educação,** v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/76080>>. Acesso em: 30 out. 2018.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** 4ª ed. São Paulo: Publifolha, 2015.

SANTOS, Alexandre André; HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb):** Proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. PNE em Movimento 7. 2017. Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Sistema-Nacional-de-Avaliac%CC%A7a%CC%83o-da-Educac%CC%A7a%CC%83o-Ba%CC%81sica-Sinaeb-%E2%80%93-proposta-para-atender-ao-disposto-no-Plano-Nacional-de-educac%CC%A7a%CC%83o-1-1.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 385, de 28 de julho de 1999**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro. Disponível em: <[iage.fclar.unesp.br/ceesp/textos/1999/769-99.doc](http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/textos/1999/769-99.doc)>. Acesso em: 04 set. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. **Orientações Didáticas Fundamentais sobre as Expectativas de Aprendizagem de Língua Portuguesa**. Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano). Elaboração: Kátia Lomba Bräkling. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. **Orientações Curriculares do Estado de São Paulo: Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Matemática**. Versão Preliminar. São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº. 4.763, de 16 de fevereiro de 1996**. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município para atendimento ao ensino fundamental. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1996/decreto-40673-16.02.1996.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº. 40.510, de 4 de dezembro de 1995**. Dispões sobre o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública estadual e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1995/decreto-40510-04.12.1995.html>> Acesso em: 29 out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório Pedagógico Saesp 2014**, 2º e 3º ano do EF: Língua Portuguesa, Matemática. Disponível em: <[http://file.fde.sp.gov.br/saesp/saesp2014/Arquivos/RELATORIO\\_PEDAGOGICO\\_2\\_3\\_A\\_NO\\_EF.pdf](http://file.fde.sp.gov.br/saesp/saesp2014/Arquivos/RELATORIO_PEDAGOGICO_2_3_A_NO_EF.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório Pedagógico Saesp 2015a**, Língua Portuguesa. Disponível em: <[http://file.fde.sp.gov.br/saesp/saesp2015/Arquivos/LP\\_2015\\_online.pdf](http://file.fde.sp.gov.br/saesp/saesp2015/Arquivos/LP_2015_online.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE 41/2015b**: aplicação das provas do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar SARESP/2015. Disponível em: <<https://wordpaulotamer.wordpress.com/2015/08/22/12729/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Matrizes de referência para avaliação**: documento básico - SARESP. São Paulo: SEE, 2009. Disponível em: <[https://saesp.fde.sp.gov.br/2009/pdf/Saesp2008\\_MatrizRefAvaliacao\\_DocBasico\\_Completo.pdf](https://saesp.fde.sp.gov.br/2009/pdf/Saesp2008_MatrizRefAvaliacao_DocBasico_Completo.pdf)>. Acesso em: 7 fev. 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Hilda Maria Gonçalves; RIBEIRO, Ricardo. A Prática Avaliativa: uma questão político-social. *In*: RIBEIRO, Ricardo; LEMES, Sebastião de Souza; MONTEIRO, Sueli Aparecida Itman (org.). **Avaliação e Gestão Escolar: reflexões e pesquisas educacionais**. Rima, 2010, p. 57-64.

SOARES, José Francisco. O direito à educação no contexto da avaliação educacional. *In:* HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz (orgs.). **Sistema de Avaliação da Educação Básica** (Saeb): 25 anos. Inep – MEC. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96, p. 141-152, maio/ago. 2016. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/563270](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/563270)>. Acesso em: 23 dez. 2016.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a08v19n2.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SOUSA, Sandra Zakia; PIMENTA, Cláudia Oliveira; MACHADO, Cristiane. Avaliação e gestão municipal da educação. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set/dez. 2012. Disponível em: <<https://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1756/1756.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

STANISCI, Silvia de Andrade. Gestão Participativa. *In:* DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 402-405.

TEDESCO, Juan Carlos. **O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna**. São Paulo: Ática, 1998.

TEDESCO, Luiz Anderson; REBELATTO, Durlei Maria Bernardon. Qualidade Social da Educação: um debate em aberto. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. VIII, n. 16, p. 173-197, jul./dez., 2015.

TCESP - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** – IEGM – Manual 2016. Ano Base: 2015. Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual\\_ieg\\_m\\_exercicio\\_2015\\_-\\_apuracao\\_2016.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual_ieg_m_exercicio_2015_-_apuracao_2016.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

TCESP - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** - IEGM/. Ano Base: 2014. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/node/53442>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

TCESP - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal**: 1º Anuário 2014 – IEGM, 2015. Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-ieg-m-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-ieg-m-tcesp_0_0.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2017.

UNESCO. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948. BR/1998/PI/H/4 REV. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

VIANNA, Heraldo Marelim. Fundamentos de um programa de avaliação educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 1, n. 28 p. 23- 28, jul-dez/2003.

Disponível em <<https://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1109/1109.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

VIANNA, Heraldo Marelim. Medida da Qualidade em educação: apresentação de um modelo. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 60, p. 36-42, n. especial, dez. 2014.

WASELFISZ, Júlio Jacobo; HORTA NETO, João Luiz. **As origens do Saeb**. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96, p. 177-193, maio/ago. 2016. Disponível em <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2705>>. Acesso em: 15 maio 2017.